

GESTIÓN



PÚBLICA

Edición No. 20, Noviembre 2021

*Revista de la Procuraduría de la
Administración de la República de Panamá*



BICENTENARIO
Independencia de
Panamá de España
1821 - 2021



LOS NUEVOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A DOSCIENTOS AÑOS

Índice

Página

Prólogo	3
Mgtr. Ingrid Miroslava Chang Valdés Directora del Centro de Investigación y Capacitación	
Oscar Vargas Velarde	7
Cúcuta y acta de independencia de 1821: origen de nuestras instituciones republicanas.	
Salvador Sánchez	25
El control de la constitucionalidad en Panamá en el siglo XIX.	
Heriberto Araúz	42
Naturaleza jurídica del debido proceso.	
Gersán A. Joseph Garzón	49
Contribución de los negros en la construcción de la nación Panameña.	
Jorge Kam Ríos	63
Los istmeños después del 28 de noviembre de 1821.	
Briseida Barrantes Serrano	89
Reflexiones en torno a las políticas para el avance de las mujeres en Panamá, a doscientos años de la independencia.	
Eduardo Espino	98
Los determinantes psicosociales del estado de derecho: aportes de la Psicología Jurídica.	
Sofía Rodríguez Araña	107
Gabrielle B. Britton Actual Panorama de la Investigación Sobre el Envejecimiento en Panamá.	



GESTIÓN PÚBLICA

PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

RIGOBERTO GONZÁLEZ MONTENEGRO
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

MARÍA LILIA URRIOLA
SECRETARIA GENERAL

ANASIRIS POLO
SUBSECRETARIA GENERAL

ISABEL VARGAS
SECRETARIA ADMINISTRATIVA

INGRID MIROSLAVA CHANG VALDÉS
DIRECTORA DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN

FLORENCIA ORTEGA SÁNCHEZ
SUBDIRECTORA DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN

JOSÉ OTERO
JEFE DE RELACIONES PÚBLICAS

COMITÉ EDITORIAL

DEMETRIO DOBRAS JEFE DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA

JENY ARIANO JEFA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

JENNIFER DELGADO URUETA JEFA DE ÉTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

RAFAEL PÉREZ JARAMILLO JEFE DE DERECHOS HUMANOS

MARIA ISABEL SAMANIEGO JEFA DE ARCHIVOS Y BIBLIOTECA ESPECIALIZADA

VIRGILIO CARRIÓN JEFE DE EQUIPARACIÓN DE OPORTUNIDAD

THAISKA TUÑÓN JEFA DE MEDIACIÓN COMUNITARIA

FOTO DE PORTADA

RELACIONES PÚBLICAS DE LA P.A.

Imagen del obelisco, centro del conjunto monumental "Las Bóvedas", inaugurada el 4 de diciembre de 1923, donde se encontraba la plaza de armas del cuartel, una de las plazas de mayor riqueza arquitectónica, en Panamá.

Los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de sus autores y no de la Procuraduría de la Administración.

Impresión: 500 Ejemplares

Impreso en Panamá por:



Prólogo

“La Administración pública en el marco del Bicentenario”, es el tema central de la vigésima edición de la revista Gestión Pública, dedicada a diversos aspectos alusivos al Bicentenario, fecha de gran trascendencia para la Nación panameña, que, en noviembre de 2021, cumple doscientos años de nuestra Independencia de España.

En el transcurso de 200 años de nuestra independencia de España, muchos han sido los acontecimientos que han sucedido, tanto en la vida política, administrativa, de salud, seguridad, etc.; vivimos 20 años de militarismo, sufrimos una invasión militar por parte de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, con toda la secuela de daños económicos, tanto en el sector público como privado, daños psicológicos, físicos y muertes de inocentes panameños; hemos tenido que enfrentar la pandemia COVID-19, pero también, podemos mencionar hechos trascendentales como, las conquistas que en materia de Derechos Humanos, igualdad de las mujeres, avances en el campo de la medicina e investigación, de los derechos laborales de los trabajadores, la reversión y ampliación del Canal de Panamá, y otros acontecimientos relevantes que, como sociedad nos ha tocado vivir, por lo que la presente edición de la revista Gestión Pública, cuyo tema central es la “La Administración pública en el marco del Bicentenario”, presenta un enfoque diferente a las anteriores ediciones.

Hemos querido dar una visión más amplia que la tradicional, centrada en temas legales, para

incorporar artículos de distintas disciplinas, producto del esfuerzo investigativo de prestigiosos profesionales panameños.

Esta edición cuenta con la participación de connotados autores que, desde su especialidad, hacen un aporte significativo en diferentes materias.

Iniciamos la presentación de nuestra revista con el artículo del Magíster Oscar Vargas Velarde, titulado **Cúcuta y acta de independencia de 1821: Origen de nuestras Instituciones Republicanas**, a través del cual el autor nos lleva en un recorrido histórico, desde los orígenes de la Constitución política de Cúcuta; además, habla ampliamente sobre las instituciones republicanas, la Nación libre e independiente, la soberanía nacional, el Estado republicano, el gobierno democrático y representativo, los derechos civiles y los derechos políticos.

Sostiene el autor que, el repertorio de los derechos civiles ingresa a nuestro constitucionalismo con la Constitución de Cúcuta, y afirma que, las constituciones panameñas desde la de 1904 hasta la fecha, los han contemplado con diferentes denominaciones y con diferentes énfasis. En cuanto a los derechos políticos, el Profesor Vargas, afirma que se nutren de la ciudadanía. Los derechos de elegir y ser elegidos se incorporan en Panamá desde 1821.

Concluye su artículo, señalando que la *Constitución de 1946 concede el voto directo y en su propio texto y sin condicionamientos o exigencias legales el voto universal, es decir, de hombres y mujeres.*

Nuestro segundo articulista, el Dr. Heriberto Araúz, titula su artículo, **Naturaleza jurídica del debido proceso**, y sostiene que se centra en analizar su naturaleza jurídica, *la cual ha sido abordada de manera difusa e imprecisa. Manifiesta que el derecho constitucional panameño reconoce el debido proceso desde la primera Constitución de 1904.*

El autor se pregunta *¿Cómo se defiende el derecho al debido proceso, si resulta violado o ignorado?*, y plantea una clara exposición, dando respuesta a esta interrogante.

Declara que el Código Judicial, la ley 38 de 2000, el Código Electoral y otras normas de procedimiento, hacen alusión al debido proceso.

Finaliza su artículo, señalando que *el debido proceso como institución procesal ha trascendido los sistemas procesales nacionales y continentales, y, como derecho humano es inderogable, imperativo, mutable y universal, que además de ser un derecho humano, es un derecho fundamental.*

Con el título **El Control de la constitucionalidad en Panamá en el siglo XIX**, el Dr. Salvador Sánchez, autor del mismo, indica que su propósito, es el de documentar el alcance del control de constitucionalidad en la historia constitucional de Panamá. Sus preguntas claves para el inicio de la investigación se circunscriben a conocer quién, cuándo y cómo se ejerció el control de la constitucionalidad en Panamá.

Inicia su narrativa con los antecedentes del control de la constitucionalidad, desarrolla las primeras experiencias con el control de la constitucionalidad en territorios del antiguo Virreinato de Nueva Granada, posteriormente aborda el control de constitucionalidad en el periodo español, para después centrar su análisis en el control de constitucionalidad en el Periodo Colombiano, donde examina los sucesivos momentos del constitucionalismo panameño, comenzando con el periodo de las separaciones, el periodo del Federalismo provincial, el periodo Federal de 1855 a 1886, el periodo Unitario, y finalizando su investigación, con un aporte muy importante al que denomina Balance y conclusiones; en el mismo indica *hay una gran variedad de formas de control de constitucionalidad en el siglo XIX colombo-panameño, y numera varios aspectos, que a su juicio hablan de la creatividad de nuestros compatriotas en el establecimiento del control de constitucionalidad.*

Dando un giro de naturaleza científica, nos encontramos con los excelentes aportes de dos docentes-investigadores del área médica, como son el Dr. Eduardo Espino, quien se une al destacado grupo de articulistas de esta edición, con su escrito **Los determinantes psicosociales del estado de Derecho, aportes de la psicología jurídica**, y la Dra. Gabrielle B. Britton, que en conjunto con la licenciada Sofía Rodríguez Araña, nos presentan su contribución bajo el título **Actual panorama de la investigación sobre el envejecimiento en Panamá**. Del área de las Ciencias económicas y empresariales, el Dr. Gersán A. Joseph Garzón, con su artículo Contribución de los negros en la construcción de la nación panameña, Briseida Barrantes Serrano, Profesora de Sociología, con su artículo denominado **Reflexiones en torno a las**

políticas para el avance de las mujeres en Panamá, a doscientos años de la independencia.

El Dr. Eduardo Espino, desarrolla su investigación tomando en consideración un marco general, los procesos psicosociales en la conducencia de las normas, el aspecto de orden político y cumplimiento de la ley, finalizando con unos elementos fundamentales que presenta a modo de conclusión. Sostiene el autor, que los procesos de interpretación legal y mediación de conflictos para aplicar la sanción a los infractores de las normas legales, son complejos, pero que los mismos tienen como *fin y objetivo último la estabilidad y armonía social*. Agrega que, *el derecho y la psicología se informan y complementan recíprocamente*.

Plantea un análisis entre la psicología jurídica y la psicología social. Habla sobre los elementos de la configuración de la arquitectura psicosocial e intrapsíquica del comportamiento de los ciudadanos de un estado de Derecho.

Cierra su artículo, indicando que *para que se cumpla la ley el ciudadano debe ser educado desde sus primeros días de vida en un ambiente que promueva conductas de obediencia y respeto a las normas y a las autoridades*.

La Dra. Gabrielle B. Britton y la licenciada Sofía Rodríguez Araña, en su artículo **Actual panorama de la investigación sobre el envejecimiento en Panamá**, nos presentan dos temas inéditos de su investigación; el primero relativo a la investigación nacional en salud de las personas mayores, y el segundo, el del envejecimiento en el contexto de la pandemia. Sostienen las autoras que, en los países de ingresos bajos y medianos, la investigación sobre salud enfocada a la adultez mayor es escasa. Afirman que, desde el 2011,

en Panamá, existe un programa de investigación de personas mayores, que ha generado un primer diagnóstico del estado funcional de personas mayores de Panamá. En el 2016 se inició una segunda cohorte, que busca establecer la línea base de perfiles preclínicos neuropsicológicos.

Terminan su artículo, señalando que *el estudio de los factores en salud asociados al envejecimiento debe ir cambiando de un enfoque en tratamientos de condiciones en la vejez ya sentadas en el individuo, a un enfoque que busque optimizar la salud y minimizar la dependencia de las personas, como medida de prevención ante una expectativa de vida más larga, pero proclive a enfermedades crónicas*.

De la autoría del Dr. Gersán A. Joseph Garzón, su artículo **Contribución de los negros en la construcción de la nación panameña**, realiza una amplia exposición de la situación del surgimiento de la esclavitud de los negros, plantea con profusión dos temas: El proceso de la trata trasatlántica de esclavizados y los aportes de los afrodescendientes en la construcción nacional.

En sus reflexiones finales, el autor sostiene que el afrodescendiente en Panamá, enfrenta tres desafíos importantes: *1. Una red de prejuicios que constriñen los derechos de la población negra; 2. La historia de los afro panameños no puede reducirse a un dossier que los consagra como pueblo sometido por definición, 3. Todos los avances*, en materia de educación e infraestructura, no han de llevarnos a una sociedad equitativa, justa y solidaria, si persisten prácticas discriminatorias, a veces enmascaradas, y en ocasiones abiertas, sigue negando a la inmensa población afro panameña su posibilidad de ser más protagonistas del desarrollo del país.

Briseida Barrantes Serrano, en su artículo denominado **Reflexiones en torno a las políticas para el avance de las mujeres en Panamá, a doscientos años de la independencia**, desarrolla ampliamente, aspectos como el impacto de las luchas feministas en las primeras décadas del siglo XX, la conquista del sufragio universal femenino, las administraciones de los cuarenta, la apuesta por una política de las mujeres y, las nuevas estrategias y los desafíos.

La autora señala: *Este breve vistazo a los antecedentes y rápido recorrido al camino forjado por un movimiento de mujeres, en épocas y contextos distintos, desde fines del siglo XIX hasta nuestros días, son muestras del esfuerzo realizado por distintas generaciones a lo largo y ancho de la historia de las mujeres en el país. Y, como bien afirma la especialista, a pesar de los reconocimientos y derechos logrados por las mujeres, en el recorrido que a lo largo de la historia han realizado, aún falta mucho en materia de equidad e igualdad de género.*

Otro distinguido invitado, Jorge Kam Ríos, historiador y profesor, titula su artículo **Los istmeños después del 28 de noviembre de 1821**, en el mismo, hace un análisis de temas como: Los istmeños y el primer lustro de independencia, los istmeños y el comercio, los istmeños y la dictadura de Bolívar, Juan José Argote y José María Carreño: Anseatismo o dictadura bolivariana, Anseatismo y dictadura bolivariana: Balance. Es un artículo rico en historia, que plantea principalmente las vicisitudes que en materia comercial tuvieron que enfrentar los istmeños durante su unión a Colombia, la gran crisis económica que vivieron, de allí, como señala el autor, la gran desilusión *que los embargó al ver que nada de lo programado por ello les resultó de esta unión.*

El profesor Kam, concluye su enriquecedora investigación señalando que, *somos del convencimiento de que, si Bolívar hubiese visitado el Istmo alguna vez y dialogado con sus habitantes sobre sus planes económicos para esta región, sobre la importancia geográfica del Istmo de Panamá en el mundo y sobre sus ideas políticas, Panamá siempre le hubiera sido fiel.*

Abrigamos la esperanza de que este esfuerzo editorial que realiza la Procuraduría de la Administración, a través de su revista GESTIÓN PÚBLICA, contribuya a enriquecer nuestro acervo cultural, y que los artículos reseñados, nos permitan evaluar y reconocer los nuevos desafíos que enfrentamos como nación, a doscientos años de la independencia de Panamá de España.

Cúcuta y acta de independencia de 1821: Origen de nuestras instituciones republicanas

Oscar Vargas Velarde

Resumen:

En el servicio público ocupó los cargos de director general de Política Exterior, secretario general y viceministro a. i. en el Ministerio de Relaciones Exteriores, viceministro de la Presidencia de la República y ministro de Trabajo y Bienestar Social.

En la actividad diplomática fue plenipotenciario en las gestiones del Grupo de Contadora, embajador en misión especial en la ONU y la OEA. y embajador residente en Colombia.

En la administración de justicia actuó en su carácter de coordinador y director a. i. de Juntas de Conciliación y Decisión en la Jurisdicción de Trabajo, magistrado presidente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en la Contraloría General de la República y magistrado presidente del Tribunal de Cuentas.

En la educación se desempeñó como decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, decano de Educación y vicerrector académico en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología. En la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá fue investigador jurídico y actualmente es profesor de Derecho del Trabajo.

Entre sus libros se encuentran: *El derecho en Panamá (1903-2003)*, publicado en 2003, *Derecho de Trabajo Tomo I (2011)*, *Tomo II (2014)*; *Educación y Abogacía*, (2017), *Origen e itinerario de la formación jurídica en Panamá (2018)*, *Enfoques sobre la jurisdicción de cuentas (2015)*; *Fabián Velarde, un espíritu renacentista (2010)*; *Juan Mendoza, líder del arrabal (2015)* y *Domingo H. Turner, paladín de los obreros y de las luchas nacionales (2016)*.

I. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CÚCUTA

Tras el triunfo de las fuerzas patriotas en la batalla de Boyacá, que sella la Independencia, los representantes de los pueblos de la Nueva Granada y Venezuela, en el Congreso de Angostura celebrado en 1819, decretan el 17 de diciembre, la Ley Fundamental de la República que divide el territorio en tres departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca y, con ellos crea la entidad

jurídico-política denominada República de Colombia, con el poder ejecutivo ejercido por el presidente y en su defecto por el vicepresidente, nombrados ambos interinamente, por este Congreso, designaciones que recaen en el Libertador Simón Bolívar y el doctor Francisco Antonio Zea.

El 6 de mayo de 1821 se instala el Congreso General en la Villa del Rosario de Cúcuta, con

los cincuenta y siete diputados, representantes de los pueblos de la Capitanía General Venezuela y el Nuevo Reino de Granada, que elige su junta directiva, aprueba el reglamento interno y ratifica la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, la cual dispone que ambos pueblos, divididos en seis o más departamentos, quedan reunidos en un solo Cuerpo de Nación, bajo el pacto expreso de un Gobierno popular y representativo, con el nombre de República de Colombia y la nación colombiana se declara siempre e irrevocablemente libre e independiente de la monarquía española y de cualquier otra potencia o dominación extranjera y no es ni sería patrimonio de ninguna familia o persona. El poder supremo nacional está siempre dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Estos diputados además, concentran sus trabajos principales desde el 3 de julio a la adopción de la Constitución Política. El vicepresidente interino de la República, Antonio Nariño, presenta su proyecto, pero no es considerado. El texto que se adopta es redactado por una comisión en la cual las figuras relevantes fueron el doctor Vicente Azuero, político y constitucionalista, y el doctor José Manuel Restrepo, político y eminente historiador. Si bien los debates del proyecto de Constitución culminan el 25 de agosto, el texto final se suscribe el 30 de agosto de 1821, por los diputados presentes, bajo la presidencia del doctor Miguel Peña y la vicepresidencia del doctor Rafael Lasso de la Vega, hijo del Istmo de Panamá y obispo de Mérida, Venezuela. El presidente Bolívar y sus ministros, general Pedro Briceño Méndez, de Marina y Guerra; doctor Pedro Gual, de Hacienda y Relaciones Exteriores y doctor Diego B. Urbaneja, del Interior

y de Justicia, la sancionaron el 6 de octubre.

La Carta Política reitera la vocación por la Independencia, declara que la soberanía reside esencialmente en la Nación y proclama el deber de proteger la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de todos los colombianos. El territorio se divide en departamentos, bajo el mando de un intendente, sujeto al presidente de la República, de quien sería agente natural e inmediato; los departamentos se dividen en provincias donde habría un gobernador, subordinado al intendente del departamento; las provincias, en cantones y estos en parroquias. Los pueblos del Virreinato de la Nueva Granada y de la Capitanía de Venezuela, que todavía estaban bajo el yugo español, en cualquier tiempo que se liberaran, formarían parte de la República de Colombia, con derechos y representación iguales a los que ya la componían. El Gobierno se declara popular y representativo. El Congreso expide las leyes, el Poder Ejecutivo debe hacer que se ejecuten y los tribunales y los juzgados tienen el cometido de aplicarlas en las causas criminales y civiles. El Poder Legislativo está formado por el Congreso, bifurcado en dos organismos: el Senado y la Cámara de Representantes. El presidente y el vicepresidente de la República se eligen por cuatro años, en elecciones de dos grados, pero la primera vez este Congreso General elige al presidente y al vicepresidente de la República y a los senadores. El Poder Judicial está integrado por la Alta Corte de Justicia (con cinco miembros), las cortes superiores de justicia y los juzgados inferiores. Se reconocen los derechos políticos y los derechos civiles. Ningún empleado de la República puede ejercer sus funciones sin prestar el juramento de sostener y defender la Constitución, y de cumplir fiel y exactamente los deberes.

El Congreso Constitucional procede, con arreglo a la Carta Política, a elegir presidente de la República al Libertador Simón Bolívar y vicepresidente al general Francisco de Paula Santander. Más tarde se encarga de la primera elección de senadores para los siete departamentos, a saber: Orinoco, Venezuela, Zulia, Boyacá, Cundinamarca, Magdalena y Cauca. Panamá no figura, porque en ese momento -primera quincena de octubre- no había aún declarado su Independencia, lo mismo que Ecuador, que la conquista en 1822. También este Congreso designa a tres jueces de la Alta Corte de Justicia.

II. LA INDEPENDENCIA DE PANAMÁ DE ESPAÑA Y EL JURAMENTO DE LA CONSTITUCION DE CÚCUTA

El 28 de noviembre, a las pocas semanas de promulgarse la Constitución de Cúcuta, una junta general de todas las corporaciones civiles, militares y eclesiásticas de la ciudad de Panamá, declara la independencia del señorío español y une inmediatamente el Istmo a la República de Colombia, gesta seguida por el ayuntamiento de Santiago de Veragua, cuando el 1.º de diciembre proclama también la Independencia, a invitación y apremio del ayuntamiento de Natá e incitado por el ayuntamiento de Los Santos (precursor de la Independencia), que habían actuado en consecuencia.

Así, al tenor de Acta de Independencia, Panamá espontáneamente y conforme al voto general de los pueblos de su circunscripción se declara libre e independiente del gobierno español. El territorio de las provincias del Istmo pertenece ahora al Estado republicano de Colombia, a cuyo Congreso iría a representarle oportunamente su diputado. Se declara jefe superior del Istmo a José de Fábrega, coronel que fue de los ejércitos

españoles y quedan en el mismo pie en que actualmente se hallaban todas las corporaciones y autoridades, así civiles como eclesiásticas. El jefe superior tomaría todas las providencias económicas que fueran necesarias para la conservación de la tranquilidad pública. Las autoridades prestarían en el acto el juramento de la independencia, señalándose el domingo próximo para hacer su publicación con la solemnidad debida. El Istmo por medio de sus representantes formaría los reglamentos económicos convenientes para su gobierno interior y en el ínterin, gobernarían las leyes vigentes en aquella parte que no estén en contradicción con el nuevo estado de cosas. La deuda pública que reconoce la Tesorería, se pagaría bajo los pactos estipulados en su principio.

La noticia de la Independencia del Istmo de Panamá es conocida por la población bogotana el 20 de enero de 1822, cuando se publica el mensaje del coronel José de Fábrega, jefe superior del Istmo, dirigido al presidente de Colombia, mediante el cual comunicaba la “plausible nueva de haberse decidido, el istmo, por la independencia del dominio español”. Explica que “La villa de Los Santos, comprensión de esta provincia, fue el primer pueblo que pronunció con entusiasmo, el sagrado nombre de libertad, y enseguida, casi todos los demás pueblos imitaron el glorioso ejemplo; pero como esta capital no juzgaba aún oportuna su decisión, trató de tomar tiempo para arreglar las cosas, de modo que, el día deseado fuese completamente glorioso”. Implora “su alta protección en todos los sentidos para conservar a la República de Colombia un punto tan interesante” y solicitaba poner las acciones de los istmeños a “la consideración del supremo congreso para que se digne aprobar nuestras operaciones, y reconocernos



como parte integrante de la república que representa, a donde se dirigirá el diputado que lo haga por este istmo”. (*Gaceta de Colombia* N.º 14, B. Espinosa, Impresor del Gobierno General, Bogotá, 20 de enero de 1822).

Desde su cuartel general en Popayán, el Libertador el 1º de febrero contesta al coronel Fábrega: *“me apresuro a congratular a esa ilustre provincia que V. S. tiene la gloria de presidir. No me es posible expresar el sentimiento de gozo y admiración que he experimentado al saber que Panamá, el centro del Universo, es regenerado por sí misma, y libre por su propia virtud. La Acta de Independencia de Panamá, es el monumento más glorioso que puede ofrecer a la historia ninguna provincia americana. Todo está allí consultado, justicia, generosidad, política e interés general”. “Trasmita V. S. a esos beneméritos colombianos, el tributo de mi entusiasmo por su acendrado patriotismo y verdadero desprendimiento”. (Lecuna, 1948).*

El general Santander, vicepresidente encargado del Poder Ejecutivo, el 9 de febrero da sanción al decreto que erigió el nuevo departamento denominado Istmo, con las provincias que componían el Istmo de Panamá, que se “libertaron por sus propios esfuerzos y por el patriotismo de sus habitantes”. La provincia de Panamá la gobernaría un magistrado llamado intendente, con residencia en su capital. En ese cargo, siguiendo las disposiciones del Libertador, nombra al coronel José María Carreño, quien además sería el comandante general del departamento. Al coronel Fábrega lo inviste gobernador de “la provincia de Santiago de Veraguas”.

Las dos provincias del Istmo, que “felizmente se han liberado del yugo español por

sus propios esfuerzos”, conforme a la expresión del vicepresidente Santander, según el cálculo oficial en Bogotá para los efectos electorales, cuentan según los reajustes correspondientes con la población siguiente: provincia de Panamá: 58.625 habitantes y provincia de Veragua: 32.200 habitantes. En total, el departamento del Istmo registra una población de 90.825 almas.

En el Istmo se jura y se promulga la Constitución de Cúcuta. En la ciudad de Panamá, la noche anterior al 24 de febrero, se presenta en las calles y en las plazas una multitud de personas de todas las clases sociales y sexos, “en quienes se determinaba el placer inherente a la condición de hombres libres”. Al día siguiente, a las cuatro de la tarde, el pueblo se reúne en la Plaza Mayor y con la participación del coronel José María Carreño, intendente y comandante del departamento del Istmo, del coronel Fábrega, gobernador de la provincia de Veragua, de los miembros del Ayuntamiento, de las autoridades eclesiásticas y seculares, del clero, de las comunidades religiosas y de los oficiales del batallón de milicias cívicas se procede con la lectura de dicha Constitución. Luego se formulan las felicitaciones a la República, al Libertador y al Congreso; se realizan los honores militares, las expresiones de vítores y las aclamaciones. Estas demostraciones de júbilo se repiten en la plaza de la parroquia de Santa Ana, adonde se dirige la comitiva oficial. Luego hay otras celebraciones cívicas y religiosas y la noche corona con un suntuoso baile con orquesta y el respectivo banquete. El 25 de febrero se hace el juramento con la mayor solemnidad. La ceremonia comienza con el “elocuente discurso” pronunciado por Juan José Martínez, deán de la Iglesia Catedral (y firmante del Acta de Independencia de Panamá), alusivo a la significativa ocasión y

sigue con el correspondiente tedeum, los repiques de campana, el saludo de las tropas y los nuevos aplausos del público.

III. LAS INSTITUCIONES REPUBLICANAS

Con la Constitución Política de Cúcuta y la Independencia de Panamá de España, ambos acontecimientos gloriosos que tienen lugar en 1821, se inauguran las instituciones republicanas que exteriorizan valores inmanentes en el Istmo de Panamá, durante dos siglos; entre estas, la Nación libre e independiente, la soberanía nacional, el Estado republicano, el Gobierno democrático, los derechos civiles y los derechos políticos.

Estas instituciones, que hoy hacen gala en la República de Panamá, en el siglo XXI, pasan por el tamiz de las constituciones colombianas del siglo XIX, como lo son la Constitución de Colombia de 1830, las constituciones de la Nueva Granada de (1832, 1843 y 1853), la Constitución de la Confederación Granadina (1858), la Constitución de los Estados Unidos de Colombia (1863) y la Constitución de Colombia (1886), así como de la Constitución del Estado del Istmo (1841), las constituciones de las provincias de Azuero, Chiriquí, Panamá y Veraguas (1853-1854), la Constitución del Estado de Panamá (1855) y las constituciones del Estado Soberano de Panamá (1863, 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875). Empero, en este ensayo tales instituciones son evocadas en su génesis (1821) y se perfilan hasta nuestros días por medio de la Constitución del Estado del Istmo, la de la “primera República”, como la distingue el doctor Víctor Florencio Goytía, propulsada por el coronel Tomás Herrera y un sector relevante de istmeños, y de las cuatro constituciones (1904, 1941, 1946 y 1972), promulgadas en la República de Panamá.

LA NACIÓN LIBRE E INDEPENDIENTE

Desde sus pinitos republicanos, la Constitución de Cúcuta, jurada solemnemente por los istmeños, expresa que la Nación es irrevocablemente libre e independiente de la Monarquía española, no puede pertenecer a ninguna familia o persona, ni está sujeta al dominio o a la dependencia o la dominación de cualquier otro Estado o potencia extranjera. (art. 1).

Rotas las cadenas del Imperio español, la Nación está decisivamente libre de la sujeción a la Corona española, que la había regido por más de trescientos años, así como de cualquier persona (rey o autócrata) o familia (por familias Trastámara, Austria o Borbón, o por aristócratas). En España, el país colonial, en esa época, el rey por tradición era un monarca absoluto y la Corona se heredaba de generación en generación. Luego de los Reyes Católicos, Fernando e Isabel (ambos de la Casa de Trastámara), gobierna su hija Juana, casada con Felipe de Habsburgo (rey de Castilla iure uxoris, o sea, por derecho de su mujer), y después su nieto Carlos I de España y V de Alemania, el famoso emperador del Sacro Imperio Romano, que entroniza a la familia Habsburgo (Casa de Austria) en España, cuya dinastía reina hasta que la reemplaza el linaje de los Borbón, después de la Guerra de Sucesión (1701-1715).

Además, la Nación -expone el texto constitucional de 1821- no queda subordinada a ningún otro Estado ni dominada por potencia, fuera monarquía o república; solo pertenece la Nación al Estado en cuyo territorio opera su Gobierno, asienta su población y ejerce su soberanía. Ya los constituyentes tenían los apetitos coloniales de potencias dominantes en la época y avizoraban

los designios imperiales de países en ascenso convertidos después en potencias que manifestaban sus ansias de dominar la región; de ahí la disposición que se expresa en términos absolutos: la Nación es irrevocablemente libre e independiente de “cualquiera otra potencia o dominación extranjera”.

Este concepto se encuentra en el artículo 1 de la Constitución Política del Estado del Istmo (en el experimento independentista que duró desde el 18 de noviembre de 1840 hasta el 31 de diciembre de 1841), aunque con el cambio del vocablo *Nación* por el término *Estado*, que envuelve los elementos referidos a la población, el territorio, el gobierno y la soberanía, y como bien dice el doctor César Quintero, es la “estructura de poder que cohesiona la nación” (Quintero, 1967). Esta norma indica que el “Estado del Istmo es libre, independiente, y soberano, y no será el patrimonio de ninguna familia, ni persona”. La utiliza, con redacción distinta, la Constitución de la República de Panamá de 1904, a raíz de la separación de Colombia: “El pueblo panameño se constituye en Nación independiente y soberana”. (art. 1); la Constitución de 1941, “La Nación panameña se constituye en Estado independiente”. (art. 1); la Constitución de 1946, “La Nación panameña está constituida en Estado unitario e independiente”. (art. 1); y la Constitución de 1972, “La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente”.

En el artículo 1 de la Constitución de Cúcuta -que *mutatis mutandis* replican las constituciones panameñas- y en el Acta de Independencia de Panamá de España se encuentran los fundamentos primarios de la lucha secular del pueblo de la República de Panamá, durante el siglo XX, por erradicar la colonia que

incrustaron los Estados Unidos de América, que culminó el 31 de diciembre de 1999, gracias a los Tratados celebrados por el general Omar Torrijos y el presidente estadounidense Jimmy Carter, con la liquidación de ese enclave colonial, la entrega del Canal a Panamá y la salida de las tropas estadounidense del territorio nacional.

A. LA SOBERANÍA NACIONAL

“La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república”, propone el intelectual francés Jan Bodin en los *Seis libros de la República*. La Constitución de Francia de 1791, promulgada dos años después del estallido de la famosa Revolución, aunque establece la monarquía constitucional, dispone por primera vez, el concepto de que “La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible; pertenece a la nación: ninguna sección del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”. La Constitución de Cádiz, de la España de 1912, en plena resistencia contra la ocupación napoleónica, a su vez, dice que “la soberanía reside esencialmente en la nación”.

La soberanía reside esencialmente en la Nación, expresa la Constitución de Cúcuta, en la formación del Estado republicano de la Gran Colombia, fundado por el Libertador Bolívar. No reside en la persona del gobernante. El pueblo ejerce por sí mismo sus atribuciones de la soberanía en las elecciones primarias. (art. 10). Veinte años después, en el Estado del Istmo, los constituyentes acuden a la soberanía para identificar una de las características del Estado que constituyen. El Estado del Istmo no solo es libre e independiente, sino también soberano. (art.1), decreta la Constitución de 1841. Por lo tanto, ejerce sus atributos soberanos tanto interna como externamente.

Al inicio del siglo XX, los constituyentes de 1904 hicieron uso también de esa idea de los revolucionarios franceses, recogidas por los patriotas españoles y plasmadas cristalinamente por los independentistas neogranadinos y venezolanos en la Constitución de la República de Colombia de 1821. La Constitución panameña de 1904, que sienta las bases de las instituciones y la estructura de iure la República de Panamá, expresa el principio claramente: “La soberanía reside en la Nación, quien la ejerce por medio de sus Representantes, del modo como esta Constitución lo establece y en los términos en ella expresados”. (art. 2). La soberanía reside en la Nación. La idea de Nación no es otra cosa que el pueblo en el ejercicio de su desempeño político para alcanzar el destino compartido. El pueblo elige democráticamente a sus gobernantes, quienes tienen la potestad de ejercer el poder del Estado dentro de los límites del territorio y responden ante ese pueblo por su conducta (soberanía interna); y de ejercer la potestad del Estado en la esfera internacional para preservar la libertad y la independencia nacionales, y de articular la cooperación entre las naciones. Por eso, la Constitución panameña de 1972 claramente expresa: “El Poder Público sólo emana del pueblo” (art. 2), precepto que aparece en estos mismos términos por primera vez en el constitucionalismo de la República de Panamá en la Constitución de 1946. (art. 2).

No constituyen cesión de la soberanía del Estado panameño, las limitaciones jurisdiccionales reconocidas por las constituciones de 1904, 1941 y 1946 y estipuladas en la Convención del Canal Istmico o Tratado del Canal de Panamá de 1903 (Tratado Hay-Bunau Varilla), para la construcción, el mantenimiento, la sanidad o la protección del Canal de Panamá, en una zona de

tierra y de tierra cubierta por agua de diez millas de ancho que se extendieron a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del Canal, en las cuales los Estados Unidos de América establecieron la Zona del Canal. Los estadounidenses, por razón de ese Tratado, poseían y ejercían derechos, poder y autoridad “como si ellos fueran soberanos”, en esa Zona para fines específicos, pero Panamá, jamás cedió sus atributos soberanos a un poder foráneo. Hoy la discusión es académica, dado que los Tratados del Canal de Panamá de 1977 (Tratados Torrijos-Carter), desde los inicios del siglo XX, tras el periodo de transición en que el soberano territorial fue recuperando por etapas esos atributos, la República de Panamá ejerce su jurisdicción plena en todo su territorio.

B. EL ESTADO REPUBLICANO

El Estado republicano se remonta a la Constitución de Cúcuta, que prohija el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos de América. En 1821, los constituyentes optan naturalmente por una República, denominada Colombia, en homenaje al almirante Cristóbal Colón. El poder supremo del Estado de esta forma de organización política no está subordinado a un rey o emperador absoluto; por el contrario, se afina en un sistema en que ese poder supremo se divide en legislativo, ejecutivo y judicial y cada uno actúa en el marco de su competencia sin invadir el marco de las funciones del otro.

En la Constitución de 1841 no es el Estado del Istmo, sino el Gobierno de esta República, al que se identifica como republicano. (art. 18). La Constitución de la República de Panamá de 1904, refiere que la Nación panameña está regida por un Gobierno republicano. (art. 1); lo

mismo la Constitución de 1941: (“Su forma de Gobierno es republicana...”, art. 1); la Constitución de 1946: (“Su sistema de Gobierno es republicano...”, art. 1); y la Constitución de 1972 (Su gobierno es republicano, art. 1).

El poder supremo está dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que conforme a esta Constitución correspondan a los otros. O sea, el Estado se manifiesta por medio de tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El Poder legislativo, dice Montesquieu es el poder de “hacer las leyes en la sociedad” y radica en un Congreso, el Poder ejecutivo “está revestido con la fuerza necesaria para hacer que cada particular obedezca las leyes generales, que son la voluntad de todos”, y es dirigido por un presidente de la República, y el Poder judicial, que aplica las leyes en los litigios en la sociedad y tiene en la cúspide un alto tribunal de Justicia y se forma además de los demás tribunales y jueces.

El doctor Belisario Porras explica el esquema así: “El *Poder Legislativo*, consiste principalmente en dictar las normas generales de conducta para todas las personas y autoridades del Estado”. “El *Poder Ejecutivo*, en la aplicación de esas normas a casos concretos”. “El *Poder judicial*, en resolver las controversias que surgen entre los individuos, o entre los individuos y las autoridades, en punto a la aplicación de las leyes”. (Porras, 1922). La organización tripartita de ese poder supremo es expresión de la soberanía interna, del ejercicio del pueblo en su función política, que permite la adopción de las reglas de convivencia social, de dictar todas las medidas para que esas se reglamenten y cumplan, y de imponerlas en los estrados tribunales.

El doctor Porras, profesor de la cátedra de Derecho y Leyes Administrativas de la Escuela de Derecho de El Salvador, advierte que la teoría de la división de los poderes “es inexacta y peligrosa, porque no hay propiamente separación absoluta o verdadero aislamiento de estos ramos del Poder”. En realidad, resulta necesario “distinguir las múltiples funciones del único ‘poder existente’ y encerrar a cada autoridad en el círculo de su competencia, para que unas y otras se limiten y ninguna sea tan fuerte y robusta, que corra peligro la libertad. Otra, que las diversas funciones del Gobierno exigen órganos diversos que entre sí se comunican y recíprocamente se complementan, pues todos parten de un mismo centro”. (Porras, 1922).

Quizás por eso, en la Constitución de Cúcuta, el constituyente basado en criterio crítico análogo, declara la existencia de un solo poder: “El Poder Supremo estará dividido para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. “El poder de dar leyes corresponde al Congreso; el de hacer que se ejecuten, al Presidente de la República, y el de aplicarlas en las causas civiles y criminales, a los tribunales y juzgados”. (arts. 10 y 11). En la Constitución del Estado del Istmo tampoco existen tres poderes sino un solo poder en el Estado, que se segmenta. En este sentido, la Carta de 1841 dispone que “El poder supremo estará dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que conforme a esta Constitución correspondan a los otros”. (art. 19).

El poder supremo, nombrado ahora poder público, con su división en tres órganos, es el sistema que impera en la República de Panamá. Esta teoría en su forma clásica encuentra

tempranamente sus perfiles en el constitucionalismo de las raíces de la República de Panamá. De ahí que, en la Constitución de 1904, la soberanía de la Nación se ejerce por medio de sus representantes, del modo que lo establece esta Constitución y en los términos por ella expresados. (art. 2). Los representantes forman el Gobierno de la República de Panamá, que se divide en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Todos los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones. (arts. 51 y 52). Más adelante, se rectifica y se troca la mención del Gobierno por la de autoridad pública, que solo es una y luego se transforma en poder público, dividido en tres áreas definidas, pero en cooperación recíproca, pensamiento que logra arraigo entre nosotros. En la Constitución de 1941, la cual ya no se refiere a “poderes”, sino a “órganos” que, si bien ejercen funciones en forma separada y con sus límites constitucionales y legales, funcionan en armonía, tal como lo proponía el doctor Porras, para así realizar los propósitos que persigue el Estado. “Son órganos de la autoridad pública el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, los cuales ejercerán sus respectivas funciones separada y limitadamente, pero cooperando armónicamente en la realización de los fines del Estado”. (art. 39). En la Constitución de 1946, existe un solo poder público que emerge del pueblo y se ejerce a través de los tres órganos, cada uno por su lado y sujeto a límites, pero siempre en cooperación entre ellos. “El Poder público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”. (art. 2). Hoy, en la Constitución de 1972, se repite esta concepción de que “El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta

Constitución lo establece, por medio de los Órganos legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”. (art. 2).

El Poder Legislativo en Cúcuta se integra de modo bicameral: una Cámara de Senadores y otra Cámara de Representantes, que experimenta con éxito la Constitución de los Estados Unidos de América, incluso con nombres semejantes. Es la tradición en el territorio colombiano por dos siglos, salvo el intervalo de cinco años, durante el Gobierno del presidente Rafael Reyes, en que funciona una Asamblea Nacional. Sin embargo, en el territorio exclusivo del Istmo, la entidad está basada en el modelo francés revolucionario (Asamblea Nacional Legislativa de la Constitución de 1791), del Poder u Órgano Legislativo de naturaleza unicameral porque la Asamblea, que representa la soberanía de la nación, es indivisible. En el Estado del Istmo, la Constitución de 1941 estructura el Poder Legislativo con una cámara llamada Congreso. (art. 35). En el régimen federal (1855-1885) del Estado de Panamá y del Estado Soberano de Panamá, dentro de los Estados Unidos de Colombia, la institución se llamó Asamblea Legislativa. En las Constituciones de 1904, 1941 y 1946, de la República de Panamá, se establece la Asamblea Nacional como órgano legislativo, mientras que la Constitución de 1972 decide instaurar dos órganos con funciones legislativas diferenciadas: la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación, que son remplazados en virtud del Acto Constitucional de 1983, aprobado mediante referéndum, por la Asamblea Legislativa, cuyo nombre retorna al de Asamblea Nacional en las transformaciones constitucionales del 2004. El Poder ejecutivo comienza en el siglo XIX en nuestra tierra, a la usanza del sistema estadounidense,

con una sola persona, el presidente de la República, que es el titular de la representación del Estado y del Gobierno, hasta el Órgano Ejecutivo de hoy que está constituido por el presidente de la República -jefe de Estado y jefe de Gobierno- y los ministros de Estado, quienes son los regentes de sus respectivos sectores y participan con el presidente en el ejercicio de sus funciones, al tenor de lo dispuesto por la Constitución y la ley. De un Poder Ejecutivo con un presidente de la República que actúa per se en los actos Estado y de gobierno, y en las funciones administrativas, hasta nuestros días en que el Órgano Ejecutivo ejerce sus funciones por conducto del presidente de la República, del presidente y un ministro de Estado o, del presidente y todos sus ministros de Estado (Consejo de Gabinete).

Así, en la Constitución de Cúcuta, “El Poder Ejecutivo de la República estará depositado en una persona, con la denominación de Presidente de la República de Colombia”. (art. 105). Para el despacho de los negocios se establecen cinco secretarios de Estado. (art. 136). El presidente tiene un Consejo de Gobierno, compuesto por el vicepresidente de la República, de un ministro de la Alta Corte de Justicia, nombrado por él mismo y de los secretarios del Despacho, y aunque debe escuchar su dictamen en ciertas materias, no está obligado a seguirle en sus deliberaciones. (arts. 133 y 134).

En la Constitución del Estado del Istmo, “El Poder Ejecutivo del Estado estará a cargo de una persona, que tendrá la denominación de Presidente del Estado del Istmo, y este empleado será sustituido en cualesquiera casos de falta, o impedimento, por otro que se denominará Vicepresidente”. (art. 66). “Para el despacho de todos los negocios de la administración habrá

hasta dos secretarías. La ley las arreglará, y organizará”. (art. 85).

Con la Constitución de 1904, de la República de Panamá, los criterios varían. El poder ejecutivo está a cargo de un presidente, que ejerce su mandato por sí mismo (en dos casos) o acompañado de un secretario de Estado: “El Poder Ejecutivo se ejerce por un Magistrado que se denominará presidente de la República, con arreglo a la ley que regule el ejercicio de esta facultad”. (art. 69). Ningún acto del presidente, excepto los de nombramiento o remoción de los secretarios de Estado, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el secretario de Estado del ramo respectivo que, por el mismo hecho, se convierte en responsable. (art. 74). Por lo tanto, en la casi totalidad de las acciones gubernamentales, el presidente queda exento de responsabilidad. La distribución de los negocios de cada Secretaría de Estado, según sus afinidades, concierne al presidente de la República. (art. 84).

En la Constitución de 1941, al colaborador inmediato del presidente se le llama ministro y se introduce la institución del Consejo de Gabinete, cuerpo consultivo del presidente de la República en asuntos de la administración. El poder ejecutivo recae en el presidente de la República, quien tiene para su despacho el número de ministros indicados por la ley. (art. 104). Ningún acto del presidente de la República, excepto el de nombramiento o remoción de ministros de Estado, tiene valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el Ministro de Estado en el ramo respectivo, quien, por el mismo hecho, se convierte en responsable. (art. 110). Los ministros de Estado son los jefes superiores de sus respectivos ramos y dependen directamente del presidente de la República. (art. 119).

Compone el Consejo de Gabinete la reunión de todos los Ministros de Estado, bajo la presidencia indispensable del presidente de la República y aunque necesariamente debe ser oído en todo aquello que determinen la Constitución y las leyes, sus dictámenes no son obligatorios para el presidente de la República. (art. 123).

En la Constitución de 1946, se realiza la importancia de los colaboradores inmediatos del presidente en la obra de Gobierno y se le conceden funciones específicas y efectivas al Consejo de Gabinete. Ya no se utiliza la expresión poder ejecutivo, sino Órgano Ejecutivo, pues el poder supremo emana del pueblo y lo ejercen los tres órganos del Estado. Así, “El Órgano Ejecutivo está constituido por un magistrado que se denomina Presidente de la República, con la indispensable cooperación de los Ministros de Estado”. (art. 136). “En cada caso particular, el Presidente con el Ministro del ramo respectivo, representan al Órgano Ejecutivo”. (art. 137). Los ministros de Estado son los jefes superiores de sus respectivos ramos y cooperan con el presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, con arreglo a lo dispuesto en la propia Constitución y la ley. (art. 155). Constituye el Consejo de Gabinete la reunión de los ministros de Estado bajo la presidencia indispensable del presidente de la República para adoptar decisiones de la marcha de ciertos asuntos gubernamental dispuestos por la propia Carta. (arts. 161 y 162).

Por último, hoy tras las reformas recibidas en 1978, 1983, 1994 y 2004, la Constitución Política de 1972 establece que el Órgano Ejecutivo está formado por el presidente de la República y sus ministros de Estado. (art. 175). “El Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la

República y los Ministros de Estado, según las normas de esta Constitución”. “El Presidente de la República ejerce sus funciones por sí solo o con la participación del Ministro del ramo respectivo, o con la de todos los Ministros en Consejo de Gabinete, o en cualquier otra forma que determine esta Constitución”. (art. 176). Los actos del presidente de la República, salvo los que pueda ejercer por sí solo, no tiene valor si no son refrendados por el ministro de Estado respectivo, quien se hace responsable de ello (art. 186). El presidente y el vicepresidente de la República son responsables en determinados casos expresados por la propia Constitución. (art. 191). Los ministros de Estado son los jefes de sus respectivos ramos y participan con el presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y la ley. (art. 194). El Consejo de Gabinete es la reunión del presidente de la República, quien lo preside o del encargado de la Presidencia, con el vicepresidente de la República y los Ministros de Estado para la realización de algunas primordiales funciones de gobierno. (arts. 199 y 200).

El Poder judicial, ahora Órgano Judicial, desde hace dos siglos está formado por una Corte o Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales y los juzgados establecidos por la misma Carta y la ley. En la Constitución de 1821, dicho poder se forma de la Alta Corte de Justicia de Colombia, las cortes superiores de justicia y juzgados inferiores. (arts. 140 y ss.). En la Constitución de 1841, la justicia se administra por un Jurado Nacional, un Tribunal Supremo del Estado del Istmo, y los demás tribunales y juzgados que la ley establezca. (art. 96). En la Constitución de 1904, de la República de Panamá, el poder judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales Subalternos y los juzgados ordinarios que la ley establezca, así como por los

demás tribunales o comisiones mixtas que sea necesario crear de conformidad con los tratados públicos celebrados por la nueva República. En la Constitución de 1941, existe ese poder judicial que lo forman la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la ley establezca. (arts. 127 y 131). En la Carta Política de 1946, se usa ya la noción de Órgano Judicial y está constituido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales subalternos y por los juzgados que la ley establezca. (art. 164). Finalmente, la Constitución tal como está vigente, dice que “El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la Ley establezca. La administración de justicia también podrá ser ejercida por la jurisdicción arbitral conforme lo determine la Ley. Los tribunales arbitrales podrán conocer y decidir por sí mismos acerca de su propia competencia” (art. 202).

C. EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO Y REPRESENTATIVO

La Constitución de Cúcuta instituye que el Gobierno de la República de Colombia es popular y representativo. (art. 99). El Gobierno del Estado del Istmo no solo es popular y representativo; también es republicano, electivo, alternativo y responsable. (art. 18). En la Constitución de 1904, así mismo la República de Panamá se decanta por el Gobierno republicano y democrático (art. 1), objetivo que revalida la Constitución de 1941 (su forma de gobierno es republicana, democrática y unitaria, art. 1), la Constitución de 1946 (su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo, art. 1), y la Constitución de 1972 (su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo, art. 1).

La democracia surge del pueblo. El pueblo es el organismo socio-político que escoge a sus gobernantes. No es una persona, llámese rey, autócrata o tirano; ni es un sector social válido de títulos nobiliarios, de recursos económicos o de los resortes políticos del poder, llámense aristocracia, burguesía u oligarquía, de donde surge el gobierno democrático; en la doctrina liberal el gobierno de un Estado nace del libre juego de las ideas y de la voluntad de todos los sectores que forman el pueblo de un Estado, que así ejerce las facultades dimanantes de la soberanía.

La democracia exige la representación. No existe la democracia directa como funcionaba en la Antigua Grecia. En nuestros tiempos impera la democracia representativa como sistema de Gobierno. El Gobierno democrático comporta que las altas autoridades surjan de la activación de los mecanismos electorales establecidos por la Constitución y la ley. Los principales funcionarios que representan los órganos Legislativas, Ejecutivas y Judiciales son el resultado de la decisión popular, a través de los sistemas electorales o de escogencia previamente establecidos en el Estado. No hay duda que la ciudadanía escoge a sus dignatarios para que estos gobiernen; de ahí que en la República democrático-representativa el pueblo elige periódicamente a quienes rigen sus destinos.

En el Estado del Istmo toda alta autoridad estatal (legislativa, ejecutiva y judicial) deriva su cargo de un proceso electoral de segundo grado. En la República de Panamá, el presidente es elegido en elecciones, primero en forma indirecta y luego directamente, los legisladores en forma directa y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son designados por el Ejecutivo y con el transcurrir constitucional, requieren la ratificación del Legislativo.

La democracia representativa, aduce el doctor Luis Carlos Sáchica, es un sistema concebido “superada la etapa de la democracia directa para lograr gobiernos responsables ante la opinión de la comunidad y servir a la vez de mecanismo para solucionar tensiones entre grupos de intereses que logran acceso a los organismos estatales...”. Las altas autoridades tienen asignados periodos fijos porque -agrega Sáchica- “Toda autoridad es rotatoria, temporal. Ningún cargo es vitalicio. Las investiduras y el ejercicio de funciones públicas tienen término fijo, señalado por la Constitución o la ley, y no hay funcionario que no sea removible libremente, porque la alternación en el servicio civil es característica del régimen democrático, principio que traduce un temor a la tiranía engendrada por el caudillismo que aspira a perpetuarse en el gobierno”.

Además, de su alternancia, los funcionarios elegidos son responsables ante el pueblo que representan, como bien expresa la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el sentido de que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier agente público, responsabilidad que es tanto política como penal por los delitos cometidos y el caso del presidente de la República y de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las leyes.

La democracia representativa es un ejercicio permanente de gobernantes y gobernados. Los gobernantes en la ejecución responsable de las tareas que conlleva el poder y en la rendición periódica de cuentas de sus políticas. Los gobernados en la acción consecuente de sus derechos

individuales y sociales, el cumplimiento cabal de sus deberes y la potestad de exigir a los dignatarios la explicación de sus actos en la marcha de la gestión pública. La democracia representativa, al mismo tiempo, implica el derecho de los gobernados de demandar el respeto y la obligación de los mandatarios de acatar los dictados de la soberanía interna, mediante la cual la Nación manifiesta su voluntad, y el derecho de los gobernados de requerir y el de los regentes de la cosa pública de garantizar la soberanía exterior, a lo que tiene que contribuir la ciudadanía con la toma de las armas cuando sea necesario defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado.

D. LOS DERECHOS CIVILES

Los derechos civiles, los derechos de los seres humanos en sociedad, son consagrados por los independentistas estadounidenses en su Declaración de Derechos de Virginia (1776) y por los revolucionarios franceses en su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), quienes los consideran así mismo parte de la naturaleza de tales seres humanos y, por lo tanto, son derechos naturales. De tales declaraciones estos derechos se trasladan a la Constitución de Francia de 1791, a la Constitución de los Estados Unidos de América (con las diez primeras enmiendas de 1791), a la Constitución de Cádiz (1812) y a la Constitución de Colombia de 1821.

Debe aclararse que la Constitución de Cádiz solo rigió entre nosotros, muy de lejos, entre 1812 y 1814 y luego entre 1820 y 1921 y si bien exhibe algunos derechos como la libertad de imprenta, su nomenclatura concierne mayormente a derechos y garantías procesales y penales.



En realidad, el repertorio de los derechos civiles ingresa a nuestro constitucionalismo con la Constitución de Cúcuta, que los coloca, sin denominación expresa, en el Título VIII. Disposiciones Generales, al igual que lo hace la Constitución del Estado del Istmo, en el Título X. Disposiciones Varias.

Los constituyentes en Cúcuta persiguen una forma de gobierno que afiance los bienes de la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad. En ese cuadro de valores consagran los derechos civiles y las garantías siguientes: libertad de prensa, libertad de reclamar derechos pacíficamente ante las autoridades (derecho de petición), libertad de trabajo, industria o comercio, presunción de inocencia, detención solo por delito sancionado con pena de privación de la libertad corporal, derecho a no ser detenido salvo orden de arresto formada por la autoridad y que exprese los motivos para la prisión, derecho a no ser torturado o atormentado, derecho a no estar incomunicado en prisión, derecho a la excarcelación, nullun crimen, nulla poena sine lege, derecho al debido proceso, derecho a juzgamiento por el juez natural, derecho a no declarar contra sí mismo, ni contra familiares, inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de la correspondencia e inviolabilidad de la propiedad, entre otros.

La Constitución de 1841, siguió el patrón y registró para los istmeños los derechos siguientes: igualdad ante la ley, libertad de imprenta, libertad de trabajo, industria o comercio, inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de correspondencia, inviolabilidad de la propiedad, derecho de petición, derecho a no declarar en causa criminal contra sí mismo, su cónyuge o sus parientes, presunción de inocencia, nullun

crimen, nulla poena sine lege, derecho al debido proceso, derecho a juez natural, arresto o prisión solo por causa suficiente, derecho a conocer las causas del arresto o de la prisión, derecho a excarcelación, derecho a no estar incomunicado, derecho a no ser encarcelado en lugares que no sean cárceles, derecho a no ser torturado, proscripción de pena confiscatoria de bienes, etc.

La Constitución de 1904, de la República de Panamá, inmersa en el liberalismo clásico, mejoró ese edificio de los derechos civiles decimonónico y en su Título III, los llamó derechos individuales, con su catálogo, que incluye la libertad personal, la libertad de expresión, la libertad de prensa, la igualdad ante la ley, el derecho de reunión, el derecho de asociación, el derecho de locomoción, la inviolabilidad del domicilio, la inviolabilidad de la correspondencia y demás documentos, la inviolabilidad de la propiedad, el derecho a ser juzgados por jueces competentes por delitos previamente tipificados en la ley, el derecho a mandamiento escrito para la detención, expedido por autoridad competente, el hábeas corpus contra detenciones arbitrarias, etc.

La Constitución de 1941, impregnada del liberalismo social, no solo incluye los derechos individuales, sino que introduce los derechos sociales, junto a los deberes correspondientes. Los derechos sociales protegidos son la protección de la familia, el matrimonio, la asistencia social, la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo, el derecho de huelga (salvo las huelgas en los servicios públicos y las de solidaridad), el trabajo como obligación social y su protección por el Estado, la obligación estatal de velar por los pequeños productores y de velar por el bienestar y el progreso de los campesinos y los obreros, la asistencia social y la educación.

En mejor grado de estructuración de los derechos individuales y sociales, que su antecesora, se encuentran estos derechos de los panameños en la Constitución Política de 1946. Los derechos individuales son calificados de “garantías fundamentales” y su adopción exhibe un esmerado y cuidadoso trabajo de precisión. En materia social incluye los pertenecientes a la familia, al trabajo, a la cultura nacional, a la salud pública, a la asistencia social y a las colectividades indígenas (Título III: Derechos y Deberes Individuales y Sociales).

Los derechos de la Carta de 1946 son fortalecidos con la Constitución Política de 1972 y especialmente tras las distintas innovaciones. En el Título III, relativo a los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, mantiene amplio y actualizado elenco de garantías fundamentales y en la última reforma constitucional (2004) se adiciona su artículo 17, en el sentido de que los derechos y las garantías que brinda esta Carta deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

La voz “derechos fundamentales”, es creación alemana en su Ley Suprema de 1949. El catedrático Gregorio Peces-Barba Martínez explica que, “Son ‘derechos fundamentales’ todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por ‘derecho subjetivo’ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por ‘status’ la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de

situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”. (Peces Barba-Martínez, en Villabella Armengol y Anzures Gurría, 2021).

La noción de “dignidad de la persona”, se deriva de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, adoptada en 1948, que basó unos de sus pilares en “la dignidad humana”. Esta doctrina de la dignidad humana -dicen los doctores Villabella Armengol y Anzures Gurría- es la conexión “de los derechos con la filosofía de los valores, que tiene como epicentro a la dignidad humana, brindando soporte deontológico a la juridificación y evolución de estos”. Ese plexo axiológico tiene como pilastra a la dignidad humana, pieza central de la filosofía político-jurídica de posguerra y parámetro de todas las reflexiones contemporáneas sobre el ser humano. Como afirma el mencionado Peces-Barba: “[...] la dignidad humana es el fundamento y la razón de la necesidad de esos valores superiores, es la raíz última de todo [...] su inclusión entre los valores superiores no es metodológicamente correcta, puesto que éstos son los caminos para ser real y efectiva la dignidad humana” (Los valores superiores. Editorial Tecnos, Madrid, 1984). (Citado por Villabella Armengol y Anzures Gurría, 2021)

Con base en la citada reforma constitucional del 2004, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia decide incorporar al Bloque de Constitucionalidad y, por tanto, como parte de su texto, todos los convenios sobre derechos humanos ratificados por la República de Panamá, lo que amplía considerablemente en nuestro país el abanico de los derechos fundamentales.

Esta Constitución asimismo robustece los derechos sociales en los ámbitos familiar, laboral,

educativo, cultural, salubridad, seguridad social, asistencia social, ecológico, agrario e indígena.

E. LOS DERECHOS POLÍTICOS

Los derechos políticos se nutren de la ciudadanía. Los derechos de elegir y ser elegidos plantan bandera en nuestra tierra desde 1821. Estos derechos están delineados con las peculiaridades de cada época en los textos constitucionales en estudio. El derecho a ser elegido, es decir, el derecho de ocupar cargos por elección popular manifiesta en las leyes fundamentales diferentes presupuestos para que el ciudadano pueda acceder a tales cargos. El derecho a elegir a los gobernantes ha evolucionado positivamente desde las perspectivas del voto indirecto al voto directo, del voto restringido al voto universal y del voto masculino al voto masculino y femenino.

El profesor Guillermo Sosa Abello registra que “Las elecciones, como expresión de la soberanía popular, fueron el fundamento de los gobiernos autonómicos, y posteriormente legitimaron la independencia y la República, vista como forma de gobierno antagónica a la monarquía y, por lo tanto, con plenos derechos a su existencia política. El contenido de la República criolla, su definición, fue, por antonomasia, un registro de rechazos del pasado. Se concibió que la soberanía popular, las elecciones y la República estuvieran indisolublemente ligadas. En tal sentido, regímenes como el de la monarquía constitucional, con elecciones de por medio, fue asimilada irremediablemente a un engaño”. (Sosa Abello, en Anuario..., 2009).

En la Constitución de Cúcuta, el artículo 10 indica que el “pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las

elecciones primarias, ni depositará el ejercicio de ella en unas solas manos”. De esta suerte, el pueblo, que es titular de la soberanía para elegir a los gobernantes, no se integra de todos los nacionales, sino de los sufragantes que eligen a los electores, quienes a su vez escogen a las máximas autoridades del Estado, y deben cumplir con determinados requisitos: edad o matrimonio, saber leer y escribir (condición aplicable desde 1840), ser dueño de alguna propiedad raíz que alcance al valor libre de cien pesos o ejercitar algún oficio, profesión, comercio o industria útil, con casa o taller abierto, sin dependencia de otro en clase de jornalero o sirviente. Estos sufragantes eligen a los electores, quienes debe ser cumplir con mayores requisitos a los antes mencionados.

“La Constitución de Cúcuta -acota Sosa Abello -supuso una ruptura con lo que había ocurrido en Angostura, en donde la representación política había sido cooptada por los militares y primó la idea del soldado-ciudadano. En su mayoría, los dirigentes de la nueva nación estuvieron de acuerdo al considerar las elecciones desde la perspectiva del ciudadano-propietario y del ciudadano-ilustrado, y al concebir unas primarias con una base relativamente amplia de ciudadanos (Asamblea de Parroquia) y una instancia posterior constituida por la Asamblea de Electores, más restringida”. (Sosa Abello, Anuario..., 2009).

La Constitución del Estado del Istmo amplia estas restricciones. Para esta Carta, “La ciudadanía consiste en el derecho de sufragar, o en la capacidad de ser elegido”. (art. 14). Son ciudadanos sufragantes en las elecciones primarias los istmeños que reúnan los requisitos siguientes: 1) Ser varón. 2) Ser mayor de 21 años. 3) Saber leer y escribir; pero esta

condición no tendrá lugar, hasta el año de 1850. 4) No ser esclavo. 5) No ser soldado del ejército permanente de mar o tierra. 6) Subsistir de su trabajo, o de bienes propios. 7) No estar en la condición de sirviente doméstico. 8) No hallarse en estado de enajenación mental. 9) No estar naturalizado en país extranjero. 10) No hallarse en prisión por delito que merezca pena corporal o infamante. 11) No estar declarado fallido fraudulento. (art. 15). Estos sufragantes eligen a los electores de las elecciones secundarias, quienes debe observar asimismo los requisitos respectivos.

La Constitución de la República de Panamá de 1904, autoriza a la ley la adopción del voto indirecto para “determinadas elecciones” (la ley prevé la elección de segundo grado para el presidente de la República, pero posteriormente la reforma constitucional de 1918 decreta que la elección del presidente de la República se hará siempre por voto directo de los ciudadanos), mas introduce la noción de ciudadanía con el voto universal, adoptada en su oportunidad por la Constitución de la Nueva Granada de 1853, que es en la práctica ciudadana el voto universal masculino: “Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años de edad”. (art. 11). La ciudadanía consiste en el derecho para elegir a los puestos públicos de elección, y en la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción”. (art. 12). “Todos los ciudadanos mayores de 21 años de edad tienen derecho al ejercicio del sufragio, excepto los que estén bajo interdicción judicial y los inhabilitados judicialmente por causa de delito”. (art. 49). El texto de los artículos 11 y 49 no hace distinción entre hombres y mujeres, pero en la época la norma general es la exclusión del sexo femenino de las lides electorales y, por ende, de los derechos de ciudadanía. El adjetivo “todos”

es categoría gramatical que brinda información o elementos sobre el sustantivo “panameños”, e indica que la ciudadanía corresponde a toda persona que tenga la condición de panameña mayor de veintiún años, nacionalidad que se adquiere por nacimiento (ius soli y ius sanguinis), adopción (carta de naturaleza) o disposición constitucional (colombiano que tomaron parte de la Independencia de Panamá) sin distinción de sexo. Por lo tanto, cualquier individuo de sexo masculino o femenino está comprendido en dicho adjetivo “todos”. Las normas constitucionales panameñas se apartan radicalmente de su modelo, la Constitución colombiana de 1996, porque está sí se circunscribe al género masculino cuando dice que son “ciudadanos los colombianos varones mayores de veintiún años”. (art. 15).

La Constitución de 1941, fija taxativamente el voto directo para todos los cargos de elección y el voto universal masculino. Es posible el sufragio femenino, pero sujeto a las limitaciones y los requisitos de la ley. Así, prevé: “La ciudadanía consiste en el derecho de elegir y de ser elegido para puestos públicos de elección popular. Se requiere ser ciudadano para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción”. (art. 60). “Son ciudadanos de la República todos los panameños varones mayores de veintiún años. El Legislador podrá conferir a las mujeres panameñas mayores de veintiún años la ciudadanía, con las limitaciones y los requisitos que la Ley establezca”. (art. 61).

Finalmente, la Constitución de 1946 concede el voto directo y en su propio texto y sin condicionamientos o exigencias legales el voto universal, es decir, de hombres y mujeres: “Son ciudadanos de la República todos los

panameños mayores de veintiún años, sin distinción de sexo”. (art. 97). “La ciudadanía consiste en el derecho de elegir y de ser elegido para puestos públicos de elección popular y en la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción...”. (art. 98).

Este criterio del voto directo y universal es fortalecido por la Constitución de 1972, que extiende la edad mínima para la ciudadanía a los dieciocho años: “Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo”. (art. 131). “Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños”. (art. 132).

Esta Constitución, al mismo tiempo, reconoce como derechos políticos de los ciudadanos los derechos de iniciativa y referéndum en los asuntos atribuidos a los Consejos Municipales (art. 239), el derecho a la iniciativa ciudadana (la cual debe acompañarse por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral) para la reforma de la Constitución Política, mediante Asamblea Constituyente Paralela y el derecho a votar el texto elaborado en un referéndum (art. 314), y el derecho a votar en el referéndum sobre los tratados relativos al Canal de Panamá. (art. 325)

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BONETE PERALES, Enrique. (Editor), *Poder político: límites y corrupción*. Colección Teorema, Ediciones Cátedra, Madrid, 2014.

CONSTITUCIÓN de la República de Colombia sancionada por el Congreso Constituyente en el año de 1930, 20. ° de la Independencia. Por José Ayarza, Imprenta de Bruno Espinosa, Bogotá, MDCCCXXX.

FÁBREGA, Jorge. *Ensayos de historia constitucional de Panamá*. Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1986.

Gaceta de Colombia. 1821-1831. Por Bruno Espinosa, Impresor del Gobierno General de Colombia, Cúcuta. Imprenta de Nicomedes Lora, Bogotá. (Biblioteca Virtual del Banco de la República, Bogotá).

GOYTÍA, Víctor Florencio. *Las Constituciones de Panamá*. 2.ª edición, Ediciones Librería Cultural Panameña, Panamá, 1987.

LECUNA, Vicente. *Cartas del Libertador*. 1802 a 1830. Volumen XI. Banco de Venezuela, Caracas, 1948.

PORRAS, Belisario. *Derecho Administrativo*. Introducción del Dr. Eusebio A. Morales. Lecciones dictadas por el Dr. Belisario Porras, en la Escuela de Derecho de El Salvador, editada por uno de sus discípulos, Dr. Victorino Ayala. Aumentadas y corregidas por su autor. Panamá, 1922.

QUINTERO, César. *Derecho Constitucional*. Tomo I, San José, 1967.

SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*. 8.ª edición actualizada, Editorial Temis, Bogotá, 1987.

SOSA ABELLO, Guillermo. “Los ciudadanos en la Constitución de Cúcuta”, en Anuario Colombiano de Historia Social y Cultura, N.º1, Vol. 36, Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Historia, Bogotá, 2009.

VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla*. Una crítica al constitucionalismo colombiano. Panamericana Editorial, Bogotá, 2010.

El control de la constitucionalidad en Panamá en el siglo XIX

Salvador Sánchez

A la memoria de Sebastián Rodríguez Robles (†)

Resumen:

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Profesor universitario desde 1993, ha dictado los cursos de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos. Ha publicado artículos en revistas especializadas de Panamá, España, Colombia, Chile y México. Fue director general de Asesoría Legal y Técnica, en la Asamblea Nacional, secretario ejecutivo de Asuntos Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, viceministro de la presidencia y ministro de la presidencia, encargado. Representante permanente de la República de Panamá ante la Organización de Estados Americanos entre 2018 y 2019. Actualmente es director ejecutivo del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá.

I. Antecedentes

La historia del control de la constitucionalidad en Panamá es uno de los que despierta interés entre los constitucionalistas de todas partes. ¹ En función de las transformaciones que el control de constitucionalidad requiere en el presente, el pasado del control de constitucionalidad seguirá siendo objeto de atención. Hay en él, como en toda la historia del derecho constitucional, mucho que investigar, estudiar y aprender.

Este artículo pretende presentar la diversidad del control de constitucionalidad presente en la experiencia decimonónica compartida por Panamá y Colombia. No se ocupa, el artículo, de los instrumentos de garantía de los derechos fundamentales, aunque ocasionalmente se cruza con ellos, tal y como ocurre también, de forma acusada, con las instituciones del control de la legalidad, que frecuentemente son tanto instituciones de control de la legalidad como de la constitucionalidad.

Como es conocido, el siglo XIX suele presentarse como el escenario en el que se ofrecen a las sociedades, de la mano de las constituciones, dos modelos ideales de control de la constitucionalidad: el político, predominantemente parlamentario, y el judicial.

El modelo judicial se identifica con la interpretación que en *Marbury v. Madison* (1803) se da a la Constitución de Estados Unidos de América, de 1787.

El modelo de control político, representado por la creación del *Jury Constitutionnelle* francés, apareció en la Constitución de año VIII (1799) en la forma de “Senado Conservador”.

La influencia de ambos modelos se verá en las instituciones colombianas y panameñas del siglo XIX, así como también se observarán las innovaciones generadas localmente.

Para abordar este tema haré uso de la periodización que se refiere a las siguientes etapas del constitucionalismo panameño de la época, que se extiende desde 1808-1821 (período español) y de 1821-1903 (período colombiano).²

- El autor es director ejecutivo del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral. ¹ A algunos especialistas han resaltado algunas instituciones que no son muy familiares, pero que resultan exóticas en otras jurisdicciones: Medina Rubio. La objeción de inexecutable. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 13, Madrid, 2009, p. 373-412. Personalmente, también le he dedicado atención, aunque limitándome a las experiencias del siglo XX. Ver: Sánchez, Salvador. “Apuntes sobre la historia de la guarda de la constitucionalidad en Panamá”. *Debate: Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*. -- No. 12 (jun. 2007). -- p. 31-34. -Panamá: Asamblea Nacional, 2007.

Dentro del período colombiano, además, haré señalamiento de las siguientes divisiones:

- a. Período de las separaciones
- b. Período del federalismo provincial
- c. Período del federalismo estadual
- d. Período unitario

Conviene advertir que, el criterio en que se basa la periodización arriba mencionada respondía inicialmente a los diferentes momentos de la relación centro-periferia que sobrelleva Panamá, como integrante de sucesivas articulaciones estatales colombianas, y que se manifiesta a través de diferentes arreglos constitucionales. Es decir, no es una periodización concebida inicialmente para distinguir momentos del control de constitucionalidad durante el siglo XIX. Sin embargo, ofrece un buen marco para la realizar ese análisis, como espero se haga evidente a lo largo de este artículo.

En todo caso, una forma de abordar el tema es tomando en cuenta las particularidades en la organización que ejecuta el control constitucional (perspectiva orgánica) y otra forma, tomando en cuenta las instituciones que queremos documentar (perspectiva procesal).

Desde la perspectiva orgánica los protagonistas del control de constitucionalidad son los Órganos Superiores del Estado – Legislativo, Ejecutivo y Judicial – pero también otros órganos subnacionales, e incluso los gobiernos locales. Esta perspectiva permite distinguir, por ejemplo, el control político de la constitucionalidad, del control judicial de constitucionalidad, aunque casi siempre en compañía el uno del otro.

Desde la perspectiva procesal, fijaré mi atención en instituciones como la objeción de inexecutable (control previo), la consulta de constitucionalidad a los legislativos, la acción directa de inconstitucionalidad (control posterior), y la diversidad de efectos

del control de constitucionalidad, particularmente la suspensión o anulación de las normas impugnadas. También mencionaré los casos de acción popular encontrados.

El propósito de este artículo es documentar, en la medida de mis posibilidades, el alcance del control de constitucionalidad en la historia constitucional de la República de Panamá. Esto implica que preste atención tanto a las constituciones nacionales de España y Colombia, en los momentos en que Panamá integraba esos países -independientemente de su denominación o configuración estatal- y de las constituciones producidas en el Istmo.

Las preguntas que jalonean esta investigación se circunscriben tanto a una curiosidad básica -conocer quién, cuándo y cómo ejerció el control de la constitucionalidad en Panamá- y al propósito de extraer materiales útiles para la elaboración de una teoría de la constitución vinculada a la historia constitucional de la que somos herederos.

II. Primeras experiencias con el control de constitucionalidad en territorios del antiguo Virreinato de Nueva Granada

Iniciada la invasión napoleónica de la península ibérica y retenido el rey Fernando VIII por los franceses, se desatan una serie de movimientos jacobinos que derivarán, en el antiguo territorio del Virreinato de Nueva Granada, en la independencia y la proclamación de varios textos constitucionales.

Las constituciones de los territorios que así se iban organizando, exploraron vías similares al Jury Constitutionnelle francés. Así, por ejemplo, en la Constitución de Cundinamarca de 1811, cuyo artículo 9º disponía:

² Ver al respecto: “**Historia Constitucional de Panamá**”. En García Costa, Francisco Manuel, Adriano Sant’Ana Pedra, Julio César Muñiz Pérez y David Soto Carrasco (Directores). Historia Constitucional de Iberoamérica. Tirant Editorial, Valencia, 2019, p. 537-573.

Artículo 9. Habrá un Senado de Censura y Protección, compuesto de un Presidente, que lo será el Vicepresidente de la Representación Nacional, y cuatro miembros, para sostener esta Constitución y los derechos del pueblo a fin de que de oficio o requerido por cualquier ciudadano, reclame cualquiera infracción u usurpación de todos o cada uno de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que sea contra el tenor de la Constitución.

Otras constituciones se expidieron dentro de los territorios que habían integrado Nueva Granada. Así, por ejemplo: Provincias Unidas de la Nueva Granada y Tunja en 1811; Antioquia, Cartagena, Neiva en 1812; Mariquita y Neiva en 1815. Algunas de ellas consagraron modalidades semejantes de control de la constitucionalidad, marcadas por la influencia de Sieyès.

Malagón ha expuesto con mucha claridad la forma en que esos mecanismos de control parlamentario operaban. ³ Resalta la confirmación que documenta, del funcionamiento de las previsiones constitucionales en ese período, y la importancia de otras influencias, además de la francesa, como pudo ser la inglesa.

III. El control de constitucionalidad en el período español

En la Constitución de Cádiz de 1812, se estableció un control de constitucionalidad enfocado en el castigo a los infractores de la Constitución, castigo a cargo del propio Órgano Legislativo.

Decían los artículos 372 y 373 de la Constitución de Cádiz:

Art. 372. Las Cortes, en sus primeras sesiones, tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieran contravenido a ella.

Art. 373. Todo español tiene derecho de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución.

A este respecto, observamos cómo el sistema establecido es político, ubicado sobre el parlamento, y que se cuenta con una acción pública de la que eran titulares todos los españoles.

Sin embargo, como puede observarse, ese sistema estaba enfocado en sancionar a los enemigos del régimen constitucional, más que a controlar el conflicto entre normas de diferente jerarquía.

La cámara debía supervisar las posibles infracciones a la Constitución por los otros actores constitucionales. Estaba excluido el control de la constitucionalidad de las leyes emitidas por las propias Cortes.⁴

Puede decirse que José Joaquín Ortiz y Gálvez, diputado por Panamá, fue también el primer panameño que ejerció esa facultad. Consta su voto en la consideración de la causa generada por la queja presentada por Mariano Garrido contra el General Villacampa, y que incluía la solicitud de declarar nulas las diligencias practicadas por el militar, que incluían un arresto.⁵

³ Malagón-Pinzón, Miguel Alejandro. El control de constitucionalidad y de legalidad ejercido por el poder legislativo (1811-1842). Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 6, segundo semestre/2011, p. 11-24. ⁴ Ver al respecto Roura Gómez, Santiago A. La defensa de la Constitución en la historia constitucional española. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 159-163. ⁵ DSC, de 18 de febrero de 1814.

La vigencia de la Constitución de Cádiz, en Panamá, presentó también ocasión para litigios y demandas para su cumplimiento, algunos de los cuales han quedado documentados. Destaca el de aplicación de las disposiciones constitucionales sobre ciudadanía, en el marco de la elección del diputado Cabarcas.⁶

La Constitución de Cádiz también establece un supremo tribunal de justicia, y hay quien ha querido ver en sus funciones el germen de un control judicial de constitucionalidad (artículo 259). Esto, porque entre sus funciones se encuentran las siguientes:

Artículo 261. Toca a este supremo tribunal:

Noveno: Conocer de los recursos de nulidad, que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254. Por lo relativo á ultramar, de estos recursos se conocerá en las audiencias, en la forma que se dirá en su lugar.

Décimo: Oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes.

El ordinal noveno, al colocar al supremo tribunal en la cúspide de la estructura de tribunales y permitirle declarar la nulidad de las sentencias de los tribunales inferiores, permite imaginar que

esas declaratorias se hagan teniendo como base la legalidad, pero también la constitucionalidad.

Por otro lado, el ordinal décimo del artículo 261 refuerza el sistema político de control de constitucionalidad, porque permite la interpretación auténtica de la ley, lo que también sirve para fijar el sentido de la constitución.

Este mecanismo de consulta se observará a lo largo de gran parte del siglo XIX. La vía de que se canalicen a través del supremo tribunal, aunque no siempre estará presente, también llegará a replicarse.

IV. El control de constitucionalidad en el Período Colombiano

A continuación, veremos los temas mencionados en el apartado anterior, en los sucesivos momentos del constitucionalismo panameño.

a. Período de las Separaciones.

Al romper con España en 1821 e integrarse Panamá a la Gran Colombia, el Istmo se vincula a la naciente tradición constitucional colombiana, desde la Constitución de Cúcuta, de 1821.

Tempranamente los jueces panameños tuvieron oportunidad de anular actuaciones contrarias a los mandatos de la Constitución. Así, por la detención de un ciudadano ordenada por la más alta autoridad del Istmo, el comandante general José María Carreño.⁷ Es un caso interesante, de garantía de derechos individuales (y en principio,

⁶ Sánchez, Salvador. "Los primeros Diputados Panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas". Centro de Estudios Parlamentarios. Panamá, 2012. 187 páginas. ⁷ El alcalde segundo municipal de Panamá, Remigio Lasso, declara nulas resoluciones adoptadas por el comandante general José María Carreño, en detrimento de Juan Bautista Feraud, que incluyen una detención inconstitucional. Cuestas G., Carlos H. La administración de justicia en Panamá durante la Unión a Colombia: 1821-1903, p. 82-85. En Alfredo Castillero Calvo (Director), **Historia General de la República de Panamá**, Comisión Nacional del Centenario, Volumen II, 1era edición, agosto de 2004 P. 77-94. Cuestas informa que lo toma de Miró, Rodrigo. **La Imprenta y el Periodismo en la primera mitad del siglo XIX**. Instituto de Investigaciones Históricas Ricardo J. Alfaro, Academia Panameña de la Historia, No. 2, Litho impresora Panamá, noviembre de 1886, pp. 139-140.

fuera del campo de este trabajo), pero que se produce en el marco de lo que hoy diríamos una declaratoria de estado de excepción, que el juez valora como espúrea.

A lo largo de este período, sin embargo, prima el control político de las normas, con un rol limitado del órgano judicial. La constitución de 1821⁸, como las posteriores de 1830⁹, 1832¹⁰, 1843¹¹, y 1853¹² establecieron que era el Órgano Legislativo el llamado a interpretar el sentido de las disposiciones constitucionales.

Dentro de esa uniformidad, se van produciendo innovaciones. La Constitución de 1830 otorgó un rol para la principal corte, como eslabón en la cadena para llevar las solicitudes de aclaración sobre el sentido de disposiciones legales, de los tribunales al Ejecutivo, y de ahí al Legislativo.¹³

Otro aspecto relevante es el control de constitucionalidad sobre los actos de los entes subnacionales. Relevante, porque ocurre en el marco de una institucionalidad unitaria, que precede el control de constitucionalidad de las normas y actos de los entes territoriales bajo régimen federal.

Lo que se observa es que el mero establecimiento de un sistema de control judicial de los actos de los entes territoriales en el período federal, es una continuación de unas instituciones en funcionamiento por décadas, de control judicial de la legalidad.

En ese sentido, la Constitución de 1832 estableció en su artículo 162 la facultad de controlar la constitucionalidad de los actos inconstitucionales de las cámaras de provincia, mediante su suspensión (poder ejecutivo, tanto nacional como provincial) y su anulación (poder legislativo nacional):

Artículo 162.- El congreso tiene la facultad de anular todos los actos y resoluciones de las cámaras de provincia: el Poder Ejecutivo tiene la de suspenderlos en los casos de que sean contrarios a la constitución o a las leyes, o que no estén dentro de sus facultades; pero dará cuenta al próximo congreso para su resolución definitiva; y el gobernador de la provincia tiene también la misma facultad de suspenderlos; pero dando aviso sin demora al Presidente de la República para ejecutar lo que por éste se resuelva.¹⁴

Malagón nos informa de un caso al que se aplicó esta disposición, y que implicó la suspensión del decreto de la cámara provincial de Popayán, de 27 de septiembre de 1834¹⁵, por razón de su ilegalidad. Pasado al Congreso, este declaró desaprobados algunos párrafos de las partes dispositivas y motivas del decreto de la cámara de la provincia de Popayán. Vale la pena notar que los presidentes del Congreso eran el panameño Blas Arosemena (Senado) y Ezequiel Rojas (Cámara de Diputados).

Un rasgo importante del período es la introducción de la objeción que hace el Poder Ejecutivo a la legislación aprobada en el Congreso. Así aparece

⁸ Artículo 189 de la Constitución de Cúcuta, de 1821. ⁹ Artículo 159 de la Constitución de 1830. ¹⁰ Artículo 213 de la Constitución de 1832. ¹¹ Artículo 169 de la Constitución de 1843, que agregó que esas aclaraciones podían ser resueltas en ley especial y expresa. ¹² Artículo 57 de la Constitución de 1853, que indicó que puede ser aclarada en caso de oscuridad mediante ley. ¹³ Ordinal 9º del artículo 110 de la Constitución de 1830. Pedreschi señaló que el procedimiento podría hacerse extensivo a la consulta sobre el sentido de disposiciones constitucionales, al interpretarse conjuntamente, con el artículo 159. Ver: Pedreschi, Carlos Bolívar. **El control de la constitucionalidad en Panamá**, 2da. Edición, 2017, p. 142.

¹⁴ Lo que quedó desarrollado en la ley de 19 de mayo de 1834

¹⁵ Gaceta de la Nueva Granada. No.166. Domingo 30 de noviembre de 1834.



en las constituciones de 1821, 1830, 1832 y de 1843. También en la Constitución del Estado del Istmo, de 1841. Este control previo, sin embargo, no se propone expresamente como medida preventiva de la inconstitucionalidad de los proyectos de ley.

Esto es especialmente significativo porque la objeción por inexecutable formaba parte del proyecto de constitución para Cúcuta, de Antonio Nariño, incluyendo también la intervención judicial en caso de insistencia del congreso.¹⁶

La Constitución de Nueva Granada de 1843 incluye las objeciones, con la particularidad de admitirlas parciales y totales, aspecto que luego se verá replicado en las constituciones panameñas del siglo XX.

Aunque el artículo 162 de la Constitución de 1832 no se reproduce en la Constitución de 1843, esta última remite a las facultades del congreso establecidas en las leyes de la República, siendo la de control de la legalidad de los actos de las provincias, una de ellas.

El control de constitucionalidad de las normas provinciales y parroquiales (frente a la constitución nacional) dejará de hacerse en sede parlamentaria, con la adopción de la Constitución de 1853.

Mención aparte exige la Constitución del Estado del Istmo, de 1841. Este texto otorgaba al Congreso del Estado la facultad de anular todos los actos que encontrara inconstitucionales (numeral 37 del artículo 46), y conservó una disposición sobre el rol del legislativo en la interpretación de

la constitución (artículo 160). Por lo tanto, esta importante Constitución panameña se mantenía dentro del campo acotado del control político de la constitucionalidad.

b. Período del federalismo provincial

En 1846 se firma el tratado Mallarino-Bidlack, que significó un antes y un después, respecto a las posibilidades de ejecutar con éxito un plan secesionista en Panamá.¹⁷ La estrategia diplomática de Nueva Granada consistió en apoyarse en Estados Unidos para protegerse de las amenazas a su soberanía por parte de Inglaterra, pero simultáneamente sirvió para dificultar movimientos secesionistas en la segunda mitad del siglo XIX. El desarrollo del federalismo marcará las décadas siguientes. Una primera aproximación se observa en la Constitución centro-federal de 1853.

La Constitución de 1853 ha sido muy elogiada por su carácter liberal. En materia de control judicial de la constitucionalidad, no establece la intervención de los jueces en la objeción presidencial a la legislación por motivo de inconstitucionalidad (que se mantiene), ni se introduce la acción directa ante los jueces para impugnar por inconstitucional una ley vigente. Sigue señalándose que, el Congreso es el intérprete de la constitución (artículo 57). Las innovaciones vendrán del desarrollo de los gobiernos provinciales y de su relación con las autoridades judiciales nacionales.

La Constitución de 1853 reconoció a las provincias el derecho a expedir constituciones propias.¹⁸ Durante su vigencia, se autorizó a la Suprema

¹⁶Nariño presentó un proyecto de constitución que incluía un Senado Conservador con la función de juzgar la violación de la constitución en el marco del proceso de formación de la ley Malagón, art. Cit., p. 19-20. ¹⁷Bajo el epígrafe "Un tratado que anula siete constituciones" en: Goytía, Víctor Florencio. **Las Constituciones de Panamá**, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1954, págs. 72-84 ¹⁸ En ese momento, las provincias eran las de Azuero, Chiriquí, Panamá y Veraguas.

Corte de la Nación a declarar nulas las normas producidas por el legislativo provincial, que fueran contrarias a la constitución y las leyes nacionales (ordinal 6to del artículo 42). Este es un cambio trascendental, si observamos que, en el sistema anterior, los ejecutivos (nacional o provincial) suspendían la norma y el congreso anulaba la que encontrara inconstitucional (artículo 62 de la Constitución de 1843).

La nueva función de la Corte pareció contradecir, sin embargo, la disposición de la propia Constitución de 1853 que mantenía al congreso como el único intérprete de la constitución (artículo 57).

Ese control se ejerció sobre normas panameñas en varias ocasiones:

- La Constitución de la Provincia de Panamá contenía, en su artículo 38, una disposición que establecía que el vicegobernador reemplazaría al gobernador de la provincia en sus faltas absolutas. Esto contrariaba el texto del artículo 53 de la Constitución nacional de 1853, que disponía una nueva elección de gobernador para un período íntegro.
- Además, la Asamblea Provincial de Panamá expidió una Ordenanza de 17 de noviembre de 1853, que estableció una contribución sobre buques, de dos pesos por pasajero desembarcado. El ordinal 3º del artículo 10 de la Constitución de 1853 establecía que lo concerniente a comercio exterior y puertos correspondía al gobierno nacional, por lo que se argumentó también la inconstitucionalidad de la ordenanza.

En relación con estos casos, la Suprema Corte de la Nación concluyó, el 23 de abril de 1855, luego de acciones presentadas por el Procurador General y el procurador provincial, que tanto el artículo 38 de la Constitución Provincial de Panamá como los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ordenanza de 26 de octubre de 1854, eran nulos. Es decir, se ejerció control judicial de constitucionalidad sobre la Constitución y sobre una ley provincial panameña, a mediados del siglo XIX.¹⁹

Adicionalmente, fue la primera constitución nacional colombiana que señaló expresamente la causal de inconstitucionalidad para la objeción del Órgano Ejecutivo a un proyecto de ley aprobado por el Legislativo, aunque no diera el paso hacia la determinación final de la constitucionalidad de un proyecto de ley por la Suprema Corte.²⁰

Al examinar el texto de las constituciones de las provincias del Istmo, vemos que la Constitución Provincial o Interdistritorial de Panamá, de 1853, presentaba una disposición significativa en todos sus aspectos:

Artículo 36. Cuando el Cabildo insista en un acuerdo objetado por inconstitucional o ilegal, el alcalde, después de ponerle su sanción, pedirá su anulación al Tribunal de Justicia del Distrito, y hasta tanto que este no lo declare exequible, no lo pondrá en ejecución. También se suspenderán los efectos de los acuerdos hasta la decisión del Tribunal de Justicia, cuando dentro de los 10 primeros días de publicados en el distrito, se ponga en conocimiento de la autoridad ejecutiva haberse pedido su anulación por cualquier

¹⁹ Fábrega P. Jorge. Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá, Op. Cit, P. 67 y 68.

²⁰ Artículo 38 de la Constitución de 1853.



individuo particular.

Como puede leerse en el artículo 36 citado, se admite la acción pública de nulidad, dentro de los diez días siguientes a la publicación del acuerdo que se impugna.

Esto reviste un importante hito en el ejercicio de las vías procesales para la defensa de los derechos de los ciudadanos: la suspensión automática de un acuerdo del cabildo si cualquier individuo solicita a un tribunal su anulación por ilegal o inconstitucional.

Por otro lado, este texto es un antecedente del control judicial previo de constitucionalidad de la ley, en la forma que se implantó en la Constitución de la República de Colombia de 1886, y luego en la República de Panamá, desde 1903.

Como diferencia, se observa en este caso que la sanción por el alcalde, del acuerdo aprobado por el cabildo es obligatoria, antes de enviar el texto a la consideración del Tribunal de Justicia del Distrito, mientras que en los casos de inexecutable de las leyes, en la actualidad, la sanción por el presidente de la República solo se produce si la Corte Suprema de Justicia se manifiesta declarando exequible el proyecto de ley.

La Constitución de la provincia de Panamá también contempla la objeción por inconstitucionalidad de las ordenanzas (artículo 26), en todo o en parte, respecto de la Constitución provincial, pero sin intervención judicial.

La Constitución de Veraguas de 1854 mantiene la objeción a las ordenanzas de la Asamblea Provincial, con mención a la inconstitucionalidad

en la forma de su adopción (artículo 17), y la objeción de los alcaldes a los acuerdos inconstitucionales expedidos por los cabildos (artículo 28), así como la acción pública descrita en la Constitución de la provincia de Panamá.

La Constitución de la provincia de Azuero, de 20 de octubre de 1854, mantiene la objeción por inconstitucionales de las ordenanzas de la Asamblea Provincial (artículo 17) y de los acuerdos (artículo 27), pero no tiene una disposición equivalente a la del artículo 36 de la Constitución de la Provincia de Panamá o del artículo 29 de la Constitución de la provincia de Veraguas, ya comentados.

c. Período federal (1855-1886)

La Constitución de 1853 mantiene su vigencia, salvo por la reforma que crea el Estado Federal de Panamá. Para Panamá, el período inicia con la expedición de la Constitución de 1855, un texto muy discreto, en atención a las experiencias previas y posteriores de control de constitucionalidad.

La Constitución del Estado Federal de Panamá dispone que todas las dudas sobre el sentido de la Constitución pueden ser resueltas por ley especial (artículo 55) y que esas leyes no pueden ser objetadas por el Ejecutivo del Estado (artículo 57).²¹

Se mantiene también la posibilidad de que el gobernador objete las leyes estatales, aunque sin mención expresa de motivos de inconstitucionalidad (artículo 25).

El período federal, como un todo, es uno en que los jueces intervienen en el control de

²¹ Gaceta del Estado, No. 10, Panamá, 20 de septiembre de 1855.

constitucionalidad en dos sistemas diferentes que coexisten: el destinado a controlar las normas expedidas por los poderes públicos nacionales, y el destinado a controlar las normas expedidas por los poderes públicos subnacionales.

La suspensión por la Corte Suprema de las leyes del Congreso y actos del Ejecutivo, pendiente de la decisión de la mayoría de los legislativos estatales, queda establecida en el artículo 25 de la Constitución de 1863.

Artículo 25.- Todo acto del Congreso nacional, o del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, que viole los derechos garantizados en el Artículo 15,

o ataque la soberanía de los Estados, es anulable por el voto de éstos, expresado por la mayoría de sus respectivas Legislaturas.

Como puede observarse en el cuadro que presento a continuación, las normas de las constituciones de 1858 y 1863 permitían a la Corte Suprema de Justicia suspender los actos de las legislaturas de los Estados.

Sin embargo, mientras que la Constitución de 1858 presentaba una legitimación activa limitada, la Constitución de Río Negro reconocía una auténtica acción popular.²²

Cuadro No. 1. Comparación de normas constitucionales regulatorias del control de constitucionalidad.

<p align="center">Constitución de 1858 Confederación Neogranadina</p>	<p align="center">Constitución de 1863 Estados Unidos de Colombia</p>
<p>Artículo 49. Son atribuciones de la Corte Suprema:</p>	<p>Artículo 71. Son atribuciones de la Corte Suprema federal:</p>
<p>7.^a Decidir las cuestiones que se susciten entre los Estados, o entre uno o algunos Estados y el Gobierno general de la Confederación, sobre competencia de facultades, sobre derechos de propiedad o sobre cualquiera otra causa contenciosa; 8</p>	<p>6. Decidir las cuestiones que se susciten entre los Estados, o entre uno o algunos Estados, y el Gobierno general de la Unión, sobre competencia de facultades, propiedades, límites y demás objetos contenciosos;</p>
<p>Artículo 50. Corresponde a la Corte Suprema suspender la ejecución de los actos de las Legislaturas de los Estados, en cuanto sean contrarios a la Constitución o a las leyes de la Confederación; dando cuenta de la suspensión al Senado, para que éste decida definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos.</p>	<p>Artículo 72.- Corresponde a la Corte Suprema suspender, por unanimidad de votos, a pedimento del Procurador General o de cualquier ciudadano, la ejecución de los actos legislativos de las Asambleas de los Estados, en cuanto sean contrarios a la Constitución o a las leyes de la Unión, dando, en todo caso, cuenta al Senado para que éste decida definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos.²³</p>

²² Sobre la acción directa de inconstitucionalidad durante la vigencia de la Constitución de Río Negro de 1863, ver: Malagón-Pinzón, Miguel Alejandro. La acción pública de inconstitucionalidad en la Colombia del siglo XIX a través de una ley sobre el Colegio Mayor del Rosario. *Estudios Socio-Jurídicos*, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 207-231, mar. 2010. ISSN 2145-4531. ²³ Concordante con el artículo 14.



El control de la Corte Suprema sobre los legislativos de los Estados tenía otra arista en la redacción de 1863, consistente en la necesidad de unanimidad de los magistrados. Por una parte, la acción popular amplía el horizonte de la jurisdicción constitucional, pero la unanimidad de la Corte reducía, aparentemente, la eficacia de su establecimiento.

No fue esta una norma muerta. La Corte Suprema Federal, de conformidad con el artículo 72 de la Constitución de Río Negro, consideró la suspensión de la Ley 6 del 29 de noviembre de 1879, expedida por la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Cundinamarca, y que había sido impugnada por el panameño Gil Colunje y Francisco Eustaquio Álvarez, por violar el artículo 18 de la Constitución de 1863. Sin embargo, no lo hizo, ya que no se obtuvo la unanimidad requerida, pero remitió este Acuerdo al Senado de Plenipotenciarios de los Estados Unidos de Colombia para que se realizara la decisión de fondo. El Senado resolvió el caso en mayo de 1880, anulando la Ley 6 del Estado Soberano de Cundinamarca, por ser contraria al inciso 5 del artículo 17 de la Constitución.²⁴

Al amparo de la Constitución de 1863, que dio nacimiento a los Estados Unidos de Colombia, cada Estado se dio a sí mismo una constitución. El Estado Soberano de Panamá se dio múltiples constituciones (1863, 1865, 1868, 1870, 1873, 1875) hasta que el régimen federal fue reemplazado al adoptarse la Constitución de 1886.

En la Constitución del Estado Soberano de 1868 observamos expresiones que buscan fortalecer la supremacía de la Constitución frente a la ley:

Artículo 130.- Las disposiciones de esta Constitución se aplicarán de preferencia a cualquiera otra ley del Estado.

Esa disposición será replicada en la Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1870, en su artículo 131.

Por su lado, la Constitución de 1870 estableció una competencia específica sobre control de constitucionalidad para la Corte Suprema del Estado:

Artículo 76.- Corresponde a la Corte Superior del Estado, suspender por unanimidad de votos la ejecución de cualquiera ley o leyes que sean contrarias a la Constitución, siempre que así lo solicite la mayoría de las Municipalidades del Estado; dando cuenta, en este caso, a la Asamblea para que decida definitivamente sobre el asunto.

No escapa al observador atento que el mecanismo parece emular el existente a nivel de la Unión, donde los legislativos de los Estados ejecutan la tarea que en la Constitución del Estado de Panamá se asigna a las municipalidades. En concordancia con el artículo 76, el artículo 59 establece la atribución de la Asamblea Legislativa del Estado:

Artículo 59.- Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

1. ...
7. Anular los acuerdos y demás actos de las corporaciones municipales, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes.

²⁴ Malagón Pinzón, Miguel. La acción pública de inconstitucionalidad en la Colombia del siglo XIX a través de una ley sobre el Colegio Mayor del Rosario. Estudios Socio-Jurídicos. vol.9 no.2 Bogotá July/Dec. 2007. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792007000200008&script=sci_arttext

También, consistente con la centralidad otorgada al Órgano Legislativo en el control de constitucionalidad, se dispone la facultad de aclarar las dudas sobre el alcance de las disposiciones constitucionales.

Artículo 132.- Las dudas que ocurran sobre la inteligencia de cualesquiera de las disposiciones de esta Constitución, pueden ser resueltas por leyes especiales, aprobadas en último debate con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los Diputados que correspondan a la Asamblea Legislativa.

El Código Judicial para el Estado Soberano de Panamá, que entró a regir el primero de febrero de 1871, y que es obra de Justo Arosemena, desarrolla lo dispuesto en la Constitución de 1870:

Art. 195. No podrá aplicarse en las sentencias ninguna ley claramente inconstitucional, so pena de exigirse la responsabilidad al tribunal o juez que hiciere la aplicación.

Esta disposición parece haber establecido un sistema de control judicial difuso, de la constitucionalidad de las leyes, como en efecto permitía el artículo 131 de la Constitución de 1870.

También la Constitución de 1873 del Estado Soberano de Panamá contempla un rol destacado de los tribunales en el control de la constitucionalidad.

Dice la norma:

Artículo 102. Son atribuciones de la Corte del Estado:

1....

6. Suspender por unanimidad de votos, y previa audiencia del Procurador del Estado, la ejecución de cualquiera ley que sea contraria a la Constitución, siempre que así lo solicite la mayoría de las corporaciones municipales del distrito capital y de las cabeceras de los departamentos, dando cuenta en este caso a la Asamblea, para que decida definitivamente.

7. Suspender por unanimidad de votos, a solicitud del Ministerio público o de cualquier ciudadano, los acuerdos municipales que sean contrarios a la Constitución o a las leyes nacionales o del Estado, y dar cuenta a la Asamblea para que decida definitivamente. La Corte oírán por escrito al Procurador del Estado y al Personero de la corporación municipal que expidió el acuerdo. (énfasis mío)

Como se observa, en esta Constitución queda establecida la acción pública contra los acuerdos municipales inconstitucionales, como ocurre en la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, de 1863, respecto a las leyes inconstitucionales.

d. Período Unitario

Como es conocido, la ruptura con el régimen federal que trajo consigo la implantación de la Constitución de 1886, produjo enormes perjuicios para el Estado de Panamá, entre los que destacan la pérdida de su autonomía política. Así, el artículo 201 de la Constitución señalaba:

Artículo 201.- El Departamento de Panamá está sometido a la autoridad directa del Gobierno, y será administrado con arreglo a leyes especiales.

En cuanto a las instituciones del control de



constitucionalidad, lo más destacado de la Constitución de 1886 es la nueva modalidad que adopta la objeción de inexecutableidad.

Artículo 88.- El Presidente de la República sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara.

Artículo 90.- Exceptúase de lo dispuesto en el Artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su executableidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto.²⁵

También se observa el regreso a las modalidades de control de los entes territoriales previos al federalismo. Destacan las facultades del gobernador, sobre las ordenanzas de las asambleas departamentales (antiguas asambleas de los Estados) y los municipios:

Artículo 195.- Son atribuciones del Gobernador:

1. ...
7. Suspender de oficio, o a petición de parte agraviada, por resolución motivada, dentro del término de diez días después de su expedición, las ordenanzas de las Asambleas que no deban correr por razón de incompetencia, infracción de leyes o violación de derechos de tercero; y someter la suspensión decretada al Gobierno para que él la confirme o revoque;
8. Revisar los actos de las Municipalidades y los

Alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos por medio de resoluciones razonadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad;

Es también una nota característica del período la pérdida de vigencia de la idea de la supremacía constitucional, situación que queda documentada en la aplicación de las normas sobre interpretación de la ley, que priorizan el cumplimiento de la ley al cumplimiento de la constitución (Ley 153 de 1887).

V. Balance y conclusiones

Como ha quedado de manifiesto a lo largo de esta investigación, la experiencia con el control de constitucionalidad en Colombia y Panamá durante el siglo XIX ha sido muy diversa.

La experiencia panameña inicia en el período español, en el que se establece un sistema de control político-parlamentario, para juzgar las infracciones a la constitución.²⁶ En ella destaca la participación del diputado panameño José Joaquín Ortiz y Gálvez.

El período colombiano inicia, como en el caso arriba mencionado, con la aplicación de la Constitución de Cúcuta y su defensa frente al comandante general Carreño, también por causa de haber decretado una detención inconstitucional.

Ambos casos son fundamentalmente de control de la constitucionalidad subjetiva o de defensa de los derechos fundamentales que, sin ser el objeto de esta investigación, tiene la mayor de las

²⁵Concordante con el artículo 151.4, referente a las competencias de la Corte Suprema de Justicia. ²⁶Desde las primeras etapas en las que las partes en que se fragmentó el territorio de la Nueva Granada propuso sus primeras constituciones, en las que fue evidente la influencia francesa del Jury Constitutionnelle.

importancias.

El período colombiano presenta un escenario de progresiva complejización, a partir de la etapa de las separaciones.

Característico del período es la preservación del rol del congreso como intérprete de la Constitución, y un procedimiento de objeción de las leyes que no se plantea siempre bajo una causal expresa de inconstitucionalidad, pero que nunca la excluye. La Constitución del Estado del Istmo, de 1841, está firmemente enmarcada en esos rasgos.

El sistema de control constitucional sigue siendo político-parlamentario en la decisión final, pero hay una intervención política-ejecutiva en el acto de suspender las normas provinciales identificadas como violatorias de la Constitución.

La facultad de suspender las ordenanzas, incluso sometiendo la decisión final al legislativo nacional, es de gran importancia. Para levantar la suspensión, el legislativo debía reunirse y considerar el asunto, lo cual le daba a la suspensión un carácter indefinido. Mientras el legislativo no se reuniera ni se manifestara, la ley permanecía suspendida.

En la etapa denominada de federalismo provincial, el escenario se hace mucho más denso. A nivel nacional solo existe la posibilidad de la objeción de inexecutableidad, aun sin participación judicial alguna. Persiste la interpretación de la constitución reservada al Congreso, pero, contradictoriamente con esa disposición, la Constitución de 1853 faculta a la Corte Suprema a determinar la constitucionalidad de las normas producidas en las provincias.

La capa institucional provincial y local del régimen de 1853 también da lugar a múltiples arreglos, tanto de objeción a las ordenanzas provinciales por los gobernadores, como de objeción a los acuerdos municipales por los alcaldes. En esos supuestos la causal de inconstitucionalidad (respecto a la constitución provincial) también aparece.

Destaca la posibilidad de intervenir directamente contra los acuerdos de los cabildos (aunque en una ventana de tiempo muy corta) por causa de su inconstitucionalidad, mediante acción pública. En esto, la Constitución de la Provincia de Panamá de 1853 ofrece un ejemplo muy valioso.

El período de federalismo estadual inicia con la expedición de la Constitución del Estado de Panamá, de 1855, que no aporta ninguna novedad en el tema. Inaugura, sin embargo, un período en el que el control de constitucionalidad será cada vez más intenso.

La Confederación Granadina y su Constitución de 1858, como los Estados Unidos de Colombia y su constitución de 1863, mantendrán la objeción de inexecutableidad, sin intervención judicial.

Bajo la Constitución de 1858, la Corte Suprema de la Confederación suspenderá las leyes expedidas por los Estados y someterá la decisión final sobre su constitucionalidad al Senado.

La Constitución de Río Negro presentará un sistema recíproco de control de constitucionalidad de las leyes, en el que la Corte Suprema de la federación suspenderá las leyes expedidas por los Estados y someterá la decisión final al Senado, como ocurría con la Constitución de



1858; y por el otro, en que las asambleas de los Estados podrán determinar la inconstitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, un sistema cuya propuesta puede rastrearse a los escritos de Vicente Azuero, según relata Malagón.

Es durante la vigencia de la Constitución de 1863 que el Estado Soberano de Panamá produce textos de mucho interés, como el que señala la prelación de la aplicación de la constitución sobre la ley, en las constituciones de 1868 y 1870. Esa disposición dará pie a la expedición del Código Judicial, en el que se prohibirá aplicar en las sentencias ninguna ley claramente inconstitucional (artículo 195).

Sin duda, aquí se perfila un reflejo aparente del sistema de control difuso de constitucionalidad de las leyes construido, como se supone, sobre la idea de la desaplicación de las leyes inconstitucionales en casos concretos. Este mecanismo destaca por sí solo, pero también por el contraste con la existencia simultánea de normas en las que persiste una orientación de control político de la constitucionalidad. La evocación de un sistema de aparente judicial review enlaza con el control judicial de constitucionalidad en la República de Panamá, en las primeras décadas del siglo XX.

Por último, en este período es destacable también, la Constitución de 1873, en la que queda establecida la acción pública contra los acuerdos municipales inconstitucionales, como ocurre en la Constitución de 1863, respecto a las leyes provinciales inconstitucionales.

El último período, unitario, es árido, en comparación con la abundancia de producción

normativa del periodo anterior. La ruptura con el orden federal deja reducida la organización del control de constitucionalidad a la objeción de inexecutable. Sin embargo, en su desarrollo aparece la importante novedad de la participación de la Corte Suprema de Justicia, con el dictamen final y obligatorio, lo que tendrá reflejo en la Constitución de la República de Panamá de 1904, y en las subsiguientes, hasta la fecha.

Desde la perspectiva orgánica, los protagonistas del control de constitucionalidad son los órganos superiores del Estado – Legislativo, Ejecutivo y Judicial – pero también, otros órganos subnacionales, e incluso los gobiernos locales. Esta perspectiva permite distinguir, por ejemplo, el control político de la constitucionalidad, del control judicial de constitucionalidad, aunque casi siempre en compañía el uno del otro.

Para concluir: hay una gran variedad de formas de control de constitucionalidad en el siglo XIX colombo-panameño. Algunos de los aspectos que pueden extraerse, y que nos hablan de la creatividad de nuestros compatriotas en el establecimiento del control de constitucionalidad, son los siguientes:

1. Presencia de la consulta sobre el sentido de las normas desde la Constitución de Cádiz, que atraviesa todo el siglo en la forma de interpretación de las normas constitucionales e interpretación auténtica de la ley. Se canaliza desde Cádiz a través de la más alta corte, lo que tiene reflejo también en el período colombiano. Se le reputa trasladada esa función final del legislativo a la misma alta corte, en la forma de la consulta de constitucionalidad moderna.
2. Presencia de la objeción presidencial a la legislación, desde el inicio del período colombiano.

Mención expresa de la causa de inconstitucionalidad de los proyectos de ley (inexequibilidad), ocasional, pero siempre implícita, sin solución judicial final, en caso de insistencia, hasta la Constitución de 1886, que establece el modelo que se traslada a Panamá en 1904 y en adelante. Inclusión explícita sobre la objeción parcial o total, en varias oportunidades, y menos frecuente, la posibilidad de la objeción sucesiva.

3. Establecimiento de la objeción ejecutiva sobre normas, también en los escenarios subnacionales. Se observa en las constituciones provinciales y en las estatales, en la relación gobernador-cámara provincial o estadual, y también en los gobiernos locales, en la relación alcalde-cabildo.

4. Planteamiento de la acción directa de inconstitucionalidad, en el marco de un claro conflicto de normas, en la Constitución provincial de Panamá de 1853, respecto de los acuerdos de los cabildos, y también, en la Constitución de 1853, respecto de las ordenanzas de las provincias, y 1858 y 1863, respecto a las leyes de los Estados. En las constituciones del Estado Soberano de Panamá, visiblemente en la de 1873, respecto a normas de los municipios.

5. Caducidad diez días después de publicado el acuerdo del cabildo, en la nulidad por inconstitucionalidad en la Constitución provincial de 1853. Bajo el régimen de control concentrado de constitucionalidad (1941 hasta la fecha, en Panamá), no se ha dispuesto caducidad al ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

6. En los casos de actuación de oficio, o de demanda de nulidad de las leyes por inconstitucionales, con legitimación restringida o popular, se observa en las primeras décadas del período colombiano la suspensión de las normas por el Ejecutivo (y la decisión de fondo, por el legislativo), y en el desarrollo bajo las

constituciones federales, de 1858 y 1863, la suspensión por la corte suprema y la decisión de fondo por el Senado. Bajo el régimen de control concentrado de constitucionalidad (1941 hasta la fecha, en Panamá), no se ha dispuesto la suspensión de la ley en el marco de la acción de inconstitucionalidad.

7. El control judicial de constitucionalidad se vislumbra en las constituciones del Estado Soberano de Panamá, entre 1868, 1870 y 1873, especialmente en el Código Judicial bajo la Constitución de 1870, en la forma de control incidental, mediante la desaplicación de las leyes inconstitucionales al caso concreto.

IV. Bibliografía

Aparicio, Fernando. *Justo Arosemena y el Estado Federal de Panamá: 1855-1863*. En Castillero Calvo, Alfredo (director), *Historia General de Panamá*, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, pp. 193-216;

Arosemena, Justo. *Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina*. Asamblea Nacional. Panamá, 2 tomos, 2009.

Arosemena, Justo. *El Estado Federal de Panamá*. Librería Cultural Panameña, Panamá, 1972.

Arosemena, Justo. *Constituciones Políticas de la América Meridional, Reunidas y Comentadas*. 2 v., El Havre, Imprenta A. Lemale Ainé, 1870.

Arosemena, Justo., *Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de América Latina*. 2a. ed., Librería Española i Americana de E. Denne, Paris, 1878.



Arosemena, Justo. *Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de América Latina*, 2 tomos, Paris. A. Roger Y. F. Chernoviz, Editores, 1888.

Arosemena, Justo. *Constitución de los Estados Unidos de Colombia, con antecedentes históricos y comentarios*, Havre, Imprenta A. Lemale Ainé, 1870.

Cuestas G., Carlos H. “La administración de justicia en Panamá durante la Unión a Colombia: 1821-1903, pp. 82-85”. En Alfredo Castillero Calvo (director), *Historia General de la República de Panamá*, Comisión Nacional del Centenario, Volumen II, 1era edición, agosto de 2004, pp. 77-94.

Fábrega P., Jorge., “Derecho Constitucional Procesal Panameño”. En Fábrega P., Jorge (Compilador), *Estudios de Derecho Constitucional Panameño*, Editorial Jurídica Panameña, Panamá, 1987, pp. 887-938.

Fernández Segado, Francisco. *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americanos y europeo-kelseniano*, UNAM, México, 2004.

Gasteazoro Rodríguez, Carlos Manuel, Araúz, Celestino Andrés y Armando Muñoz Pinzón. *La historia de Panamá en sus textos*, 2a. ed., editorial: Panamá: Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro, 1999.

Giannareas, Jorge. “Justo Arosemena, la Constitución de 1841 y los orígenes del constitucionalismo panameño”. En Comité Organizador de la Conmemoración del Bicentenario del Nacimiento de Don Justo Arosemena, *El Legado de*

Justo Arosemena: discursos y conferencias en ocasión a ocasión del bicentenario de su nacimiento, Panamá, agosto de 2018. pp. 45-56.

González Marcos, Miguel. “Estudio Introductorio”. En Arosemena, Justo. *Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina*. Asamblea Nacional. Panamá, 2009, tomo I, pp. 9-58.

Malagón-Pinzón, Miguel Alejandro. “El control de constitucionalidad y de legalidad ejercido por el poder legislativo (1811-1842)”. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 6, segundo semestre/2011, pp. 11-24.

Malagón-Pinzón, Miguel Alejandro. La acción pública de inconstitucionalidad en la Colombia del siglo XIX a través de una ley sobre el Colegio Mayor del Rosario. *Estudios Socio-Jurídicos*, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 207-231, mar. 2010.

Medina Rubio. La objeción de inexecutable. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 13, Madrid, 2009, pp. 373-412.

Osuna, Néstor. Panorama de la Justicia Constitucional Colombiana. En Von Bogdandy, Armin, Ferrer McGregor, Eduardo, y Morales Antoniazzi, Mariela (Coodinadores). *La justicia constitucional y su internacionalización*, tomo I. México, 2010, pp. 623-643.

Pedreschi, Carlos Bolívar. *El Control de la Constitucionalidad en Panamá*, Madrid, 1965.

Restrepo Piedrahita, Carlos. *Constituyente y*

Constitucionalistas del Siglo XIX. Estudio Preliminar a la Cuarta Edición de la obra de M. A. Pombo & J. J. Guerra, Constituciones de Colombia, 4a. ed., Bogotá, 1986.

Tello Burgos, A. 1985. *Estudio Introductorio*. En *Escritos de Justo Arosemena. Estudio Introductorio y Antología*. Biblioteca de la Cultura Panameña, tomo 8. Universidad de Panamá: XI-LIII, 1985.

Sánchez, Salvador. Historia Constitucional de Panamá. En Francisco Manuel García Costa, Adriano Sant Ana Pedra, y Julio César Muñoz Pérez (Coordinadores). *Historia Constitucional de Iberoamérica*. Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 537-573.

Sánchez, Salvador. “Juristas de la Independencia”. (capítulo sobre Panamá). En Pérez Collados, José María y Rodríguez Barbosa (eds.). *Juristas de la Independencia*, Marcial Pons-Cátedra de la Cultura Jurídica. Madrid, 2012, pp. 477-520.

Sánchez, Salvador. “Los primeros Diputados Panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas”, Centro de Estudios Parlamentarios. Panamá, 2012, 187 páginas.

Sánchez, Salvador. *Influencias doctrinales en la configuración del formalismo jurídico clásico*. Revista cultural lotería. -- No. 476-477 (enero-abril. 2008). -- Panamá: Lotería Nacional de Beneficencia, 2008. P. 33-47.

Uribe Vargas, Diego. “Evolución política y constitucional de Colombia”, Madrid, Universidad Complutense de Madrid-Agencia Española de Cooperación Internacional, 1996.

Vargas Velarde, Oscar. El Dr. Justo Arosemena y los Códigos Judiciales del Estado Soberano de Panamá (siglo XIX). *Revista Lotería*, edición especial. Panamá, 2017, pp. 125-169.

Constituciones

Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787.

Constitución de Cundinamarca de 1811.

Constitución de Cádiz de 1812.

Constitución de la Nueva Granada de 1843.

Constitución de la Nueva Granada de 1852.

Constitución de la Confederación Neogranadina de 1858.

Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863.

Constitución de la República de Colombia, de 1886.

Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1870.

Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1873.

Constitución de la República de Paraguay, de 1871.

Constitución de la República de Bolivia de 1870.

Constitución de la República Argentina de 1853.

Proyectos de Códigos y Códigos

Código Judicial del Estado Soberano de Panamá, de 1870.



Naturaleza jurídica del debido proceso

Heriberto Araúz Sánchez

Resumen:

Es Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, doctor en Derecho, por la Universidad de Rosario, Argentina; Maestría Internacional en Derecho Procesal, por la Universidad Rosario, y tiene una especialización obtenida en el INCAE, Costa Rica.

Además, cuenta Maestría en Derecho Procesal, por la Universidad Latina de Panamá; Especialización en docencia superior, por la Universidad Santa María La Antigua; Postgrado en Medios Alternativos de Solución de Conflictos (Mediación) por la Universidad Latinoamericana de Ciencias y Tecnología. ULACIT. Es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, por la Universidad de Panamá, también, Examinador de Fraude e instructor. APEF y tiene especialización en Derecho Probatorio, por la Universidad de Salamanca, España.

Ha sido catedrático de Derecho Constitucional, Administrativo y Procesal en diversas universidades, entre ellas: la Universidad Latina de Panamá, Universidad Santa María la Antigua, Universidad Autónoma de Chiriquí, Universidad de Panamá.

Se ha desempeñado como abogado y Asistente Legal en la Contraloría General de la República, Director de Asesoría Legal del Órgano Judicial, Director de Asesoría Legal de la Secretaría de Transparencia Contra la Corrupción, Magistrado del Tribunal Electoral de Panamá. Fue miembro de la Comisión de Reformas Constitucionales designada en el 2011, por el Órgano Ejecutivo, para introducir reformas a la Constitución Política de 1972.

Ha publicado más de 20 obras de derecho, entre las cuales podemos mencionar:

Auditoría Forense. Aspectos probatorios (2008), El Poder Constituyente en Panamá (2007), La Acción de Habeas Data (2002), Las Reformas Constitucionales de 2004 (2005), El Proceso Constitucional de Amparo (2007), Nuevo Procedimiento Administrativo en Panamá (2001), Fundamentos de la Prueba Judicial (2006), La Jurisdicción de Cuentas en Panamá (2005), Curso de Derecho Procesal Administrativo (2004), Los retos del Constitucionalismo Panameño (2016).

¿Qué es el debido proceso? ¿Cuál es su naturaleza jurídica? Es uno de los derechos más estudiados tanto por los constitucionalistas como por los procesalistas y los penalistas. Este artículo no tiene como propósito entrar a su estudio detallado (entiéndase: evolución, importancia, clasificación,

finalidad, elementos integrantes, características y alcance), lo cual demandaría sin duda mayor extensión que la concedida. El propósito de estas reflexiones se centra en analizar su naturaleza jurídica, que, como veremos, inveteradamente ha sido abordada de manera difusa e imprecisa.

Lo primero que debo enfatizar es que el debido proceso no es una garantía procesal. He señalado en publicaciones anteriores (Panorama de la Justicia Constitucional Panameña, editorial Universal Books, Panamá, 2003, p.18 y ss., El Proceso constitucional de Amparo, Panamá, 2012.) que no es lo mismo el derecho, la garantía y, ahora agregamos, los principios que guían la actividad procesal.

Las garantías sirven para proteger o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Son instrumentos, medios o herramientas establecidas por el constituyente o el legislador, según sea el caso, a favor de los ciudadanos o justiciables para hacer valer, respetar o reestablecer un derecho vulnerado. Tales medios pueden ser constitucionales o legales; v.gr., una garantía constitucional es la acción de habeas corpus, pues está consagrada en nuestro estatuto fundamental. ¿Su finalidad? Histórica y básicamente es la de proteger el derecho de libertad corporal; después han surgido otras modalidades dirigidas a proteger preventivamente dicha libertad, así como la integridad corporal. Una garantía legal en nuestro medio, hasta hace poco, era la acción de habeas data, elevada a rango constitucional con las últimas reformas constitucionales de 2004. ¿Finalidad? Tiene dos finalidades: por un lado, proteger el derecho a la intimidad en sus diversas variantes, y por el otro, el derecho a tener acceso a archivos o bases de datos públicas donde yace información personal o pública de interés general.

Con las reformas constitucionales introducidas en el 2004 a la Constitución de 1972, la garantía del habeas data deja de tener exclusivamente rango legal para elevarse a rango constitucional, como ocurre desde hace años en las constituciones de varias naciones europeas y americanas, entre

ellas la de Portugal de 1976, que fue una de las primeras en consagrarla (sobre el particular, cfr. nuestra obra Las Reformas Constitucionales de 2004, Universal Books, Panamá, 2005). No importa el origen o rango que la sustente, estas dos últimas garantías, son instrumentos jurisdiccionales, (se hacen valer ante la jurisdicción, dentro de un proceso) dirigidos a proteger un derecho, y en algunas ocasiones, hasta algunos principios procesales con fuerza normativa.

Ahora, si los principios tienen o no fuerza normativa, es decir, si son de obligatorio cumplimiento u observancia durante el proceso o, por el contrario, no pasan de ser meros enunciados inspiradores, si se quiere, de la actividad procesal sin mayor fuerza vinculante, lo veremos más adelante. Por ahora cabe decir que durante el desarrollo del procedimiento que se lleve a cabo, el juzgador, las partes y el mismo trámite o actuación en sí, están o deben estar sometidos a ciertas máximas o ideas madres conocidas como principios, y naturalmente, si la actuación ocurre dentro de un proceso, entonces estamos hablando de principios procesales. De ahí que durante la actividad procesal, una cosa es la garantía (instrumento), otra el derecho (norma sustancial o material) y otra muy distinta los principios que la animan (valores, ideas madres o fundamentales que la orientan).

Así, las garantías defienden derechos; los derechos, formales o materiales, sustanciales o instrumentales, son los protegidos; y los principios no solamente orientan el espectro normofológico constitucional, convencional, legal o reglamentario, sino que, además, sirven de guía al juez o autoridad para interpretar el derecho y fundar axiológicamente su decisión, cónsona con el material probatorio aportado al caso. Con todo, hay un número

plural de ordenamientos constitucionales, incluido el nuestro, que utilizan indistintamente los términos derechos y garantías. También asemejan las garantías con ciertos principios, en especial el del debido proceso.

Así las cosas, la naturaleza jurídica del debido proceso apunta claramente a que, en primer lugar, es un derecho, no es una garantía, concebido hasta ahora, en tres definidas dimensiones normofológicas: constitucional, legal y convencional. Además, es un principio, pues orienta al constituyente, al legislador, al reglamentador, al juez o intérprete, a la autoridad administrativa, al abogado y a las personas en general, cada uno en su radio de acción, funciones y facultades, al momento de establecer la norma constitucional, de reglamentar la ley, de legislar, de resolver procesos, de decidir procedimientos administrativos, de ejercer la defensa de su cliente, o de defenderse, ya sea en sede judicial o administrativa, de una acusación en su contra.

La naturaleza de principio del debido proceso lo recoge nuestra legislación procesal penal de una manera ambigua e imprecisa. El legislador insiste en el inadecuado abordaje del tema, considerándolo en unos casos como un principio; en otros, como una garantía; y en otros, como un derecho. Basta con revisar el Código Procesal Penal. En efecto, el artículo 3 del referido Código dispone:

“Artículo 3. **Principios del proceso.** En el proceso se observan los principios del debido proceso, contradicción, intermediación, simplificación, eficacia, oralidad, publicidad, concentración, estricta igualdad de las partes, economía procesal, legalidad, constitucionalización del proceso y derecho de defensa.” (Resaltado propio).

Por su parte, el artículo 181 de la misma legislación establece, como una de las causales del recurso de casación contra las sentencias dictadas por el Tribunal de Juicio, que “se hubieran infringido las garantías del debido proceso.” (Resaltado propio).

Igual suerte ha corrido la definición de esta importante institución sustancial y procesal por parte de la jurisprudencia patria. Así, la Corte Suprema de Justicia, en fallo fechado el 20 de diciembre de 2010, expresó: “Tanto la Constitución Política como las reglamentaciones legales de materias como las que nos ocupa, en este caso, el aseguramiento de pruebas en referencia, mantienen una postura incuestionable respecto a la competencia del funcionario que pueda y deba llevar a cabo este tipo de diligencia; así, el principio del debido proceso al cual se refiere nuestra Carta Magna expresa la obligatoriedad de ser juzgado por autoridad competente y el Código Judicial en iguales circunstancias alude a que ésta habrá de ser dictada por autoridad competente.” (Amparo de garantías constitucionales promovido por la firma Arias, Fábrega & Fábrega, en representación de compañía Universal de Perfumería Francesa, S. A., contra la orden de hacer contenida en el Auto núm.563-10 de 13 de abril de 2010, proferido por la juez undécima de circuito civil del primer circuito judicial de Panamá. - ponente: Víctor I. Benavides). (Resaltado propio).

En otra decisión judicial, esta vez al resolver demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, fechada el 23 de octubre de 2015, la Sala Tercera la Corte Suprema de Justicia indicó:

“Es importante señalar que la Resolución AN

No.4525-AU-Telco de 16 de diciembre de 2011, dictada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos y sus actos confirmatorios cumplen con el debido proceso en la vía administrativa y decimos lo anterior, por el hecho que está expresamente señalado en la Constitución, y así lo ha desarrollado la doctrina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que **el principio del debido proceso** es aplicable en todas las instancias, en donde se administra justicia; y por lo tanto, existe un principio al debido proceso administrativo y a ese principio del debido proceso administrativo, le deben ser aplicables los principios expuestos por la jurisprudencia y la doctrina que lo comprenden el derecho a ser notificado e informado sobre cualquier procedimiento en su contra, a ser oído, a presentar pruebas pertinentes, el derecho a ser informado para preparar la defensa, el derecho a hacerse defender y ser representado por un abogado, el derecho a conocer la resolución final, el derecho a la motivación de dicha resolución, el derecho a recurrir la decisión adoptada, el derecho a la tipicidad de esa resolución para los efectos de no vulnerar el principio non bis in ídem, todos estos son principios generales del derecho público, que tiene todo administrado y que contienen el cúmulo de garantías a favor de los administrados, según cada caso a resolver, forman parte de los derechos fundamentales de los administrados y así deben de respetarse.” Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Jose Luis Romero, en representación de Panamá Desarrollo de Infraestructuras, S. A. para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No 4525-de 16 de diciembre de 2011, dictada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones. Ponente: Abel Augusto Zamorano. (Resaltado propio).

La defensa en sede judicial o administrativa del debido proceso. ¿Cómo se defiende el derecho al debido proceso, si resulta violado o ignorado? Mediante el ejercicio de las garantías procesales reconocidas en la Constitución, la ley o los tratados o pactos internacionales. ¿Qué garantías? Garantías jurisdiccionales constitucionales, jurisdiccionales legales y jurisdiccionales convencionales. En sede constitucional, el amparo, la acción de inconstitucionalidad, la advertencia o la consulta de inconstitucionalidad. En sede contenciosa administrativa, mediante la demanda de plena jurisdicción, demanda de nulidad, advertencia o consulta de ilegalidad, contencioso de apreciación de validez o protección de los derechos humanos. En sede judicial, mediante los recursos ordinarios o extraordinarios (en el caso de estos últimos, en lo civil, revisión y casación; en lo penal, anulación, casación y revisión), y otros medios de impugnación o defensa. En sede administrativa, mediante los recursos ordinarios o el recurso extraordinario de revisión, a que se refiere la Ley 38 de 2000, y mediante el ejercicio de cualquiera otra garantía nominada o innominada que tenga como propósito defender derechos nominados o innominados y en sede convencional, mediante la demanda contra el Estado ante la esfera supranacional o transnacional.

Así que, como se advierte, el debido proceso es un derecho, también es un principio. El derecho constitucional panameño lo reconoce desde la primera Constitución de 1904, hasta la fecha, sin emplear concretamente su nombre. El constitucionalismo patrio únicamente se ha dedicado a describir sus elementos básicos, bajo una perspectiva muy limitada, rebasada con el paso de los años. La ley procesal ha venido a suplir la omisión constitucional y referirse a él



por su nombre.

Así, el artículo 469 del Código Judicial dispone:

“ARTÍCULO 469. El juez, al proferir sus decisiones, debe tener en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial y con este criterio se deben interpretar las disposiciones del presente Código. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas de este Código, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios constitucionales y generales del Derecho Procesal, de manera que se observe el debido proceso, la igualdad procesal de las partes, la economía y la lealtad procesal.”

En igual sentido se reconoce en la Ley 38 de 2000 (artículo 34), que regula el procedimiento administrativo y la vía gubernativa, en el Código Electoral, (art.130) y en otras normas de procedimiento.

Sin embargo, hay otra perspectiva de la naturaleza jurídica del debido proceso que obliga a hacer un alto para analizarla, y que, dicho sea de paso, ha sido relativamente ignorada. Me refiero, concretamente, a que, además de un derecho procesal y un principio, es un derecho humano reconocido, no solo dentro de un proceso judicial, sino también antes de iniciado este y aun después de terminado. Además, se extiende fuera del campo estrictamente procesal, pues en todo procedimiento en que se formulen cargos a una persona o aparezca involucrada, acusada o sancionada, también tiene plena aplicabilidad y validez. Es un derecho de directa aplicabilidad, que puede ejercerse desde el momento que una persona tenga conocimiento de una acusación, demanda o procedimiento iniciado en su contra. Se materializa desde que se haga una consulta a

un abogado y prepare la defensa. La defensa probatoria puede ser material, es decir, la ejercida por la propia persona, o técnica, la ejercida por un profesional del derecho.

El derecho a la defensa o al debido proceso, como derecho humano, está integrado por un conjunto de derechos instrumentales reconocidos en tratados y convenios internacionales, tales como el Pacto de San José, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la ONU, entre otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

El debido proceso es un derecho universal que ha alcanzado el rango de norma de *ius cogens*. Como es sabido, el artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados define el *ius cogens* como el conjunto de normas imperativas de derecho internacional general, establecidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto.

“La importancia del *ius cogens* o derecho imperativo internacional se deriva de su contenido. Sus normas protegen valores esenciales compartidos por la comunidad internacional. Se puede decir que el *ius cogens* es la encarnación jurídica de la conciencia moral de la sociedad internacional. Las normas de *ius cogens* no pueden ser derogadas, salvo por otra norma del mismo rango. Cualquier tratado internacional contrario a una norma de *ius cogens* es nulo. Aunque no existe ningún catálogo oficial de normas imperativas, se considera que lo son, entre otras, la prohibición del uso de la fuerza, la prohibición del genocidio, la prohibición del racismo y el apartheid, el derecho de autodeterminación de los pueblos, la prohibición de la tortura, así como las normas fundamentales del Derecho humanitario. Las normas de *ius cogens*

generan obligaciones frente a todos los sujetos de la comunidad internacional, por lo que el alcance de la responsabilidad derivada de la violación de una norma imperativa es más amplio que la que surge de un ilícito común. La relación entre la consolidación del concepto de *ius cogens* y los derechos humanos es evidente y por eso el derecho imperativo ilustra perfectamente el proceso de “humanización” del Derecho internacional. Se trata también de un ámbito del derecho internacional que tiene un considerable potencial transformador del ordenamiento jurídico en su conjunto y, en última instancia, de la sociedad internacional.” (Cebada: *¿Qué es el ius cogens?*).

Como se advierte, el debido proceso además de un derecho procesal y un principio universal, es un derecho humano inalienable, se considera una norma imperativa del derecho internacional. Su ámbito de aplicación es de doble vía. Por un lado, el derecho del justiciable a ser oído, a defenderse, tan ampliamente como el sistema lo permita, a través de todos los medios de defensa e impugnación que tenga a su alcance, dentro de un proceso judicial, procedimiento administrativo o actuación jurisdiccional de cualquiera naturaleza, antes de ser condenado, y, por el otro, el deber ineludible de las autoridades estatales a respetar su estricto cumplimiento y reestablecer su vigencia en caso que haya sido ignorado o vulnerado, reparando o reestableciendo el derecho sustancial lesionado.

El debido proceso, como institución procesal, ha trascendido los sistemas procesales nacionales y continentales, tanto del common law como los del civil law y otros, para convertirse en un derecho humano, y como tal, universal e imperativo del derecho internacional.

Después de la Segunda Guerra Mundial hubo un claro reconocimiento del debido proceso en los tratados de derechos humanos, tanto en instrumentos universales como regionales europeos, americanos, africanos, etc., así como en la jurisdicción penal internacional.

Como derecho humano, es inderogable, imperativo, mutable y universal. Pero, además de ser un derecho humano, es un derecho fundamental, es decir, derecho positivado en normas constitucionales, convencionales y legales, aplicable a cualquier actuación del Estado, sea jurisdiccional o administrativa, así como de particulares en ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Referencias Bibliográficas:

- Heriberto Araúz S. Panorama de la Justicia Constitucional Panameña, editorial Universal Books, Panamá, 2003, p.18 y ss.,
- Heriberto Araúz S. El Proceso constitucional de Amparo, Panamá, 2012.
- Heriberto Araúz S. Las Reformas Constitucionales de 2004, Universal Books, Panamá, 2005
- Código Procesal Penal de la República de Panamá. Gaceta Oficial Digital No. 26114, viernes 29 de agosto de 2008.
- Ley 38 del 31 de julio del 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y regula el Procedimiento Administrativo General” Gaceta Oficial Digital No. 24109, martes 1 de agosto de 2000.



- RESOLUCIÓN núm.1 De 30 de agosto de 2001 Que Adopta el Texto Único del Código Judicial. Gaceta Oficial Digital núm. 24384, lunes 10 de septiembre de 2001
- Acuerdo de Pleno 82-2 de 27 de noviembre de 2017 Que aprueba el Texto Único del Código Electoral. Gaceta Oficial Digital núm. 28422, lunes 11 de diciembre de 2017
- Convención Americana sobre Derechos Humanos https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convencion%20B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.
https://www.unido.org/sites/default/files/2010-10/Vienna_Convention-1986-S_0.pdf
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29904.pdf>
- Blog: Ius Cogens, autora Alicia Cebada <http://www.iuscogensinternacional.com/p/que-es-el-ius-cogens.html>
Jurisprudencia:
- Amparo de garantías constitucionales promovido por la firma Arias, Fábrega & Fábrega, en representación de compañía Universal de Perfumería Francesa, S. A., contra la orden de hacer contenida en el Auto núm. 563-10 de 13 de abril de 2010, proferido por la juez undécima

de circuito civil del primer circuito judicial de Panamá. Ponente: Víctor I. Benavides.

- Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Jose Luis Romero, en representación de Panamá Desarrollo de Infraestructuras, S. A. para que se declare nula, por ilegal, la Resolución núm. 4525- de 16 de diciembre de 2011, dictada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones. Ponente: Abel Augusto Zamorano.

Contribución de los negros en la construcción de la nación panameña

Dr. Gersán A. Joseph Garzón¹

Resumen:

Doctor en ciencias económicas y empresariales, por la Universidad de La Coruña, España; Posgrado en Comercio Exterior por la Universidad Santiago de Compostela; Maestría en Política Económica. Miembro ad honorem de la Comisión Técnica del Censo Meta 2020. Catedrático de Economía áreas de Análisis Económico y Economía Aplicada, de la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá; Director de la Escuela de Economía, de la Universidad de Panamá, entre octubre de 2015 dic 2016. Es profesor del Doctorado en Empresa, de la facultad de Administración de Empresas y Contabilidad, Modelos de Investigación Cuantitativa. jun-agosto/2018. Participó en el XI Congreso de Historia, en San Cristóbal de las Casas del 6 al 10 de agosto 2012, con la ponencia "Los afropanameños y su contribución al imaginario colectivo del istmo".

Ha realizado las siguientes investigaciones: "La Influencia del Negro en el Hábitat y la Cultura en el Istmo". Revista Tareas N°169, 2021; "A Este Lado del Crecimiento Excluyente. Economía y Realidad". Ediciones OPENBOOK. 2019. Panamá. ISBN 978 9962 13 128 1.; "Pueblos Afrodescendientes y Derechos Humanos". Ministerio de Derechos Humanos y Cultos. Quito, 2011. Gersán Joseph y otros; MIDES-VIP-MEF. 2013. Panamá. "Políticas de Juventud 2012-2013". PNUD. "La Afropanameñidad en su laberinto". Sept/2010. Universidad de Panamá; "La Afropanameñidad en el contexto Institucional". 2013. Costa Rica; Primera Encuesta Nacional de Propiedad Intelectual. MICI-OMPI-BID, 2006; Segunda Encuesta Nacional de Propiedad Intelectual. MICI-OMPI-BID, 2008; La Economía de la Explotación Maderera en la Región Oriental de Panamá: Cadena de Costos. Publicado por CRIES. Managua. 1997.

Introducción

Panamá es un país con muchas potencialidades. Está constituido por una población con importante diversidad cultural, que se distingue por su laboriosidad; atributos que coadyuvan al afianzamiento democrático y al fortalecimiento de su identidad. Conocer las tendencias de esta, nuestra comunidad nacional, y en particular, ponderar el carácter diferenciado de la población afropanameña es una tarea que necesaria para

celebrar los doscientos años de Independencia de España.

Una de las obligaciones del Estado es identificar los grupos que en un determinado momento histórico requieren atención prioritaria para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, e incorporar en sus planes, programas, estrategias, y demás acciones concretas, que promuevan la protección a esos estamentos de la sociedad.

¹ Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de La Coruña. Catedrático de Economía. Universidad de Panamá. Facultad de Economía. Primer Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de la Etnia Negra. Ministerio de la Presidencia, 2008.



Antecedentes

Los orígenes de la trata trasatlántica de negros esclavizados se remontan a 1441, cuando Antonio Gonzáles, navegante portugués, volvió a Lisboa después de un viaje durante el cual dobló, el cabo Blanco. Llevaba consigo varios jefes africanos, que había cogido prisioneros en la costa y que ofreció al infante don Enrique. Lisboa vio con asombro a estos hombres negros, pero el príncipe no quiso quedarse con ellos y ordenó que los llevarán de nuevo a su país. Por tanto, Gonzáles se los llevó; cuando hubo llegado al lugar de donde los tomara o apresara, obtuvo, por su rescate, polvo de oro y esclavos. La trata de negros nació aquel mismo día, según destaca Jean Merrien (1970).

La trata de seres humanos esclavizados, humanos esclavizando a seres humanos tratados como mercancía, como bienes muebles, se puede apreciar en el mural de esclavos encadenados en la Puerta de No Retorno, un monumento conmemorativo erigido en la ciudad de Ouidah en Benín.

Los lugares donde más esclavizados de población negra se concentraron fueron Brasil, Cuba, Venezuela, Colombia y Panamá. Procedían del Cuerno de África de Senegal, Gambia, Ghana, Togo, Nigeria, Benín, Sierra Leona, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Congo, Camerún, Guinea Ecuatorial y Angola.

Algo básico en esta situación de tráfico de esclavos fue la despersonalización y el aislamiento de los esclavizados; los tornaron vulnerables mediante el aislamiento y la desvinculación con sus familiares. Todo esto conllevó una concepción de los esclavizados como mercancías, que fueron

dispuestos conforme el amo o dueño estipulara, para su uso, abuso y desecho.

En los puertos de transferencia en África se crearon diversas rutas: de los ingleses, de los españoles, de los holandeses, de los franceses y de los portugueses.

Los africanos esclavizados nunca perdieron la esperanza de ser libres, por eso en su momento se emanciparon de la esclavitud. Fueron seleccionados por sus conocimientos en las artes del cultivo de arroz, algodón, caña de azúcar, la cría de ganado, siendo un capital humano que fue secuestrado de África por sus conocimientos, con claros propósitos de explotación y esclavización. En el sur de Estados Unidos, los demócratas eran los que esclavizaban. No fue casualidad que se secuestraran de estos pueblos tradicionales con experticia en el cultivo, el capital humano secuestrado de África bajo un régimen de esclavitud y que permitió la acumulación de riqueza en el sur de Estados Unidos, que es considerado por el economista francés Thomas Pikety, la verdadera razón de la prosperidad y acumulación de riqueza en el Sur de Estados Unidos. A los esclavizados se les descivilizaba, se les descontextualizaba y aislaba; esto ha generado un *tsunami* de impactos negativos en sus descendientes, expresados en exclusión social, pobreza, estigmatización, desprotección, invisibilización, falta de titularidades, entre otros perjuicios.

El proceso de la trata trasatlántica de esclavizados

Los africanos esclavizados procedían de diversas áreas culturales. Existen evidencias de las llegadas de las tribus de Minas, Carabalíes, Papo, Angola, Mondongo, Congo, Mozambique,

Mandinga, Chalá, Lucumies, Arará, Biafras, Cancanes, Cuangos, Baluntas, Bambaras, entre otros, desde 1513.

La proyección del proceso de secuestro, esclavización y violación de derechos de los africanos ha tenido consecuencias importantes para los afrodescendientes, ya que su condición actual es producto de la trata de esclavos y el mantenimiento del racismo, a pesar de la desaparición de la esclavitud, lo que se expresa en diversas formas de exclusión social, pobreza e invisibilización, denotada en el imaginario social, y reproducida mediante el sistema educativo a través de los textos escolares, medios de comunicación radial y televisivos, prensa, entre otros.

El sistema establecido para la trata de esclavos incorporó personas de diversidad de culturas, orígenes, formas de pensamiento y de diversas edades, y los sometió a un sistema deshumanizante y bárbaro, donde su identidad y cultura quisieron ser borradas, invisibilizadas, pero algunos negros y negras resistieron tenazmente esta maquinaria y conservaron sus raíces y cultura, como forma de resistencia pacífica, en algunos casos, desarrollando el sincretismo religioso, y en otros casos, contribuyendo con el tambor africano, proyectado a toda la cultura, bailes y ritmos en el Istmo.

El eminente sociólogo Alfredo Figueroa señala lo difícil que resulta, para el investigador, encontrar documentos provenientes del grupo subalterno, debido a los efectos de la exclusión expresada en analfabetismo, así:

“Si las páginas elaboradas por los ideólogos criollos permiten bosquejar un retrato bastante fehaciente de las castas mencionadas y de los

esclavos, es engorroso hallar documentos que provengan del grupo adverso, relativos a la burguesía del intramuros. Habida cuenta del pobrísimo nivel intelectual de las masas, de su analfabetismo, los textos debidos a la pluma de los criollos están provistos de capital interés” .²

Dicho lo anterior, Figueroa destaca el valor histórico del pliego escrito por el caudillo José Domingo Espinar, donde expresa sus preocupaciones sobre los grupos marginales urbanos y la importancia del acceso a la educación.

“Juzga ESPINAR que el proceso de fusión de los grupos marginales urbanos no es sino lento e imperfecto. En su concepto, la clave que abriría el camino a la integración sería, a no dudarlo, la educación adecuada del pueblo. Comprueba, además, que los progresos alcanzados, desde 1830, no cunden. Las masas, compuestas por esclavos recientemente liberados y por la gente de color, crecen, hacia 1851, prescindiendo de cultura intelectual y de principios morales. Nada ha cambiado, pues, en aquellos primeros veinte años de vida independiente. Según ESPINAR, ese estancamiento crónico impide, ciertamente, el ensanche de la ciudadanía a favor de negros y mulatos.”³

Aquí queda consignada la visión del caudillo ante lo que estaría por enfrentar su clase, frente a las maniobras de la clase dominante.

Los aportes de los afrodescendientes en la construcción nacional

Estimamos que Panamá tiene una cultura con importantes aportes africanos. Al estar la

² Figueroa Navarro, Alfredo, p.97. ³ Ibid, p.98-99



ciudad de Panamá, bordeada por las aguas del Atlántico y del Pacífico, es innegable el predominio de las raíces africanas en nuestra sociedad. De similar manera, es evidente la presencia africana en Centroamérica, incluso en El Salvador, tal cual lo destaca Sergio Ramírez:

“...la Nicaragua de la costa del Pacífico, no sólo la Nicaragua de la costa del Caribe, pertenece al universo afro caribe, como también El Salvador, aunque solo tenga costa Pacífica, porque recibió durante la colonia el componente africano”.⁴

Los alzamientos y fugas de esclavos, ocurridos en el Istmo de Panamá, fueron una realidad insólita en las colonias españolas, que revela un dato esencial de una población reacia a amoldarse a los constreñimientos y arbitrariedades de la esclavitud. Las ciudades de Panamá, Nombre de Dios y Portobelo con posterioridad, estaban rodeadas por impenetrables selvas, que constituían un excelente refugio para los negros alzados.⁵

A pesar de su importante número, los afrodescendientes, fueron negados y relegados a las peores condiciones de vida, no solo en Panamá, sino en todo el istmo centroamericano, el norte de América, incluida México y en toda Suramérica, especialmente en Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú, Brasil, Argentina y Chile.

Para Omar Jaén Suárez, la presencia africana colonial tiene un peso importante en la conformación de las mentalidades y comportamientos de los otros grupos raciales.

“La población urbana, y en particular la de la ciudad de Panamá, será la más marcada por la impronta cultural africana que deja en Panamá la población negra en tránsito. Quizás ello explique mejor la intensidad de los elementos culturales del África negra en las mentalidades panameñas, independientemente de la dosificación genética de la población.

La presencia de ese contingente de africanos siempre de fecha reciente, a lo largo de dos siglos, se añade al esclavo más aculturado que permanece en el país, marcando con mayor intensidad el espíritu del resto de la sociedad obligada a su contacto estrecho. Mediante ellos, quizás más que por los esclavos que se quedan en Panamá, el Istmo ha participado de la evolución de las mismas sociedades africanas donadoras de esclavos y mantenimiento, sin quererlo ni percibirlo conscientemente, un vínculo más permanente con el Continente negro.

*De las poblaciones urbanas, los dos extremos serían los más afectados por el arribaje africano: los esclavos ya establecidos, compañeros de infortunio y los blancos dominantes, sus nuevos amos, y compañeros de cohabitación.”*⁶

La esclavitud moldeó la vida de los esclavos, produciendo entre ellos, la solidaridad, resultado del sufrimiento compartido, y también, una lengua común para comunicarse, ya que los negros eran de procedencia y culturas diferentes; la misma exclusión que experimentaron creó los puentes para hacer de lado las diferencias étnicas y construir un imaginario común que les permitiera mantener su cultura y sus valores, frente al avasallamiento de la cultura dominante. Sin embargo, inocularon la negritud en lo más profundo de la clase en el poder.

⁴Ramírez Sergio (2008), p.51-52. ⁵Luis Diez, Castillo. “Los Cimarrones y los Negros Antillanos en Panamá”. Panamá, Segunda Edición corregida aumentada. 1981, Cfr. 47. ⁶Jaén Suárez, Omar. “Negros y esclavos en la época colonial de Panamá. El problema de la apreciación de la presencia cultural africana en el istmo”. EN: Revista Nacional de Cultura. Número 16, pág.56. Instituto Nacional de Cultura. Panamá.

“En los cabildos y cofradías el negro buscaba consuelo espiritual; en las hermandades y juntas de libertos, cómo comprar su libertad, y en las fiestas del ciclo de las congadas de la costa nororiental del Istmo de Panamá, San Miguel y otras regiones del Istmo, y del bunde en el Darién, la celebración del carnaval de los negros en donde se reunían por naciones para, entre otras cosas, conservar su herencia ancestral y buscar un rato de esparcimiento” .⁷

Pizzurno destaca los intentos de la clase dominante en imponer un imaginario de progreso y su concepción de bienestar, a las clases empobrecidas, mediante el modelo anglosajón, percibido como antítesis del despotismo colonial que había dejado atraso, indolencia y barbarie. El paradigma europeizante también influido por Francia, descalifica lo autóctono y a su vez se empeña en negar la realidad latinoamericana. En ese sentido, la cultura que es una construcción social, es desvalorizada.

“Orden y progreso fueron las consignas que movieron a las elites latinoamericanas durante el siglo XIX, que pensaban trasladar –en un viaje mágico y utópico- a las masas populares, de la barbarie a la civilización. El utilitarismo y más tarde las ideas positivistas, encadenaron la imaginación de los intelectuales para convencerlos que, en el apogeo de la revolución industrial, el progreso y la modernización de estas sociedades hermanados con la ciencia y la técnica, independientemente de cual fuera el escenario. Esta miopía tendió a desconocer la realidad del mundo latinoamericano y a fortalecer las pautas maniqueas del liberalismo que enfrentaba a aquellos hombres diariamente con la aspiración de imponer

el orden sobre la anarquía, el trabajo sobre la holgazanería y la indolencia, el espíritu científico sobre el oscurantismo religioso y las supersticiones, el progreso material sobre la desidia y el espíritu público sobre la venalidad y el egoísmo.”⁸

Todas estas vicisitudes pueden haberle dado un sentido de pertenencia a los negros, aunado la emoción y la conciencia de la panameñidad.

“El negro criollo del Istmo jamás pensó en ser sino panameño. El colono blanco, en cambio, aún antes de su arribo a Tierra Firme ya pensaba en el regreso. Vino para retornar rico y tal vez con título de nobleza por gracia real. El criollo blanco mismo tenía por sus padres y familiares conexiones con la madre patria, y se sintió por mucho tiempo ligado a ellos como un español istmeño. Nada de esto pudo lograr ni desear el criollo negro, ni siquiera el mulato, salvo los pocos casos de hijos claros o pardos de nobles blancos, que obtuvieron privilegio de pase trasracial y real cédula de blancura. En la capa baja de los blancos desheredados y sin privilegios, igualmente debió chispear la panameñidad. La panameñidad que es conciencia, voluntad y raíz de patria, surgió primero entre las gentes que nacieron, se criaron y vivieron aquí, sin la posibilidad de retorno, con el alma arraigada en la tierra panameña” .⁹

Contrario a la evidente procura de la invisibilización del aporte africano en América, este se hace vigente y perceptible, día a día, en los diversos ámbitos de la sociedad, tanto en la gastronomía, la música, la cultura, las artes, el baile. Esto se instala en el imaginario colectivo del continente, especialmente en el área del

⁷ Fortune Armando. “Los elementos humanos en Panamá y su aporte a la panameñidad”. EN: Revista Lotería, Ciudad de Panamá. Lotería Nacional de Beneficencia. Número 208, abril-mayo de 1973, p.33. ⁸ Pizzurno Patricia, p.34-35. ⁹ Op cit p.33.



Caribe, Centro y Suramérica. Esta idea queda muy explícita en la siguiente cita:

“Se trata de una herencia múltiple. Las religiones ancestrales africanas, magia y creencias míticas, en amalgama con la religión católica; todo lo que sus lenguas tribales reprimidas enhebraron en el tejido del español, el inglés, el francés y el holandés; sus narraciones anónimas, leyendas y consejas; lo que trajeron de sus maneras de alimentarse y cocinar; y la música, los ritmos, sus instrumentos musicales, las danzas.

Sin África no pueden explicarse los porros y las cumbias colombianas; las guarachas y bachatas dominicanas; los jarabes mexicanos; los tamboritos panameños; el danzón, el mambo y los sones cubanos; la salsa puertorriqueña cocinada en Nueva York; el reggae de Jamaica; el calipso de Trinidad; la punta hondureña; los gospels, los spirituals y los souls del sur de Estados Unidos, esenciales en la creación del blues y el jazz, y luego del rock and roll y del rap. Y además de nuestra música de la costa del Caribe nicaragüense, tampoco se explicarían los sones de marimba.

Aún más. El Caribe no es sólo una dimensión geográfica, por vasto que sea, sino también un sentimiento y una manera de ser, una cultura. Siempre hay Caribe donde está África, y hay una cultura caribeña donde hubo esclavos. En este sentido el Caribe es también Bahía y es Río de Janeiro, en la costa Atlántica abierta del Brasil, samba, bosanova, forro, pagode; y lo mismo Guayaquil, en la costa del Pacífico del Ecuador; y Lima y el Callao, y yendo aún más lejos, el Río de la Plata, donde los esclavos llevaron el candombé, del que resultó la milonga y luego el tango” .¹⁰

Ante este recuento amplio del aporte africano en la construcción simbólica de América,

podemos añadir a Puerto Limón y Guanacaste, en Costa Rica, además de los numerosos asentamientos de negritud de la costa pacífica en el Golfo de Chiriquí, el Golfo de Montijo y el Archipiélago de las Perlas, así como el Golfo de San Miguel y en toda la costa atlántica de Panamá.

Es clara la influencia africana, en las danzas folklóricas donde el ritmo dominante del tambor da el matiz africano a los bailarines, con variada vestimenta. Los aportes del negro en Panamá, son evidentes en la música, la gastronomía, la cultura, el ritmo, el habla popular, y la sazón o chispa de la panameñidad, sin embargo, los aportes esenciales van más allá de los elementos ya citados. El negro panameño ha tenido una participación significativa en las principales gestas patrióticas, como las batallas bolivarianas, las acciones contestarías del arrabal, los enfrentamientos estudiantiles contra tropas norteamericanas. Y más recientemente, los bolsones de resistencia contra las tropas norteamericanas que invadieron Panamá, el 20 de diciembre de 1989, tuvieron presencia afrodescendiente, en barrios populares como El Chorrillo, Santana, Calidonia, San Miguel, Panamá Viejo, San Miguelito, Juan Díaz, Tocumen, Espinar en Colón, entre otros.

Llama la atención, al observador sensible, que la historia oficial pondera la figura de Vasco Núñez de Balboa, que la moneda nacional lleve su nombre, y que, además, una retadora estatua del descubridor del mar del Sur, se erige frente a la Bahía de Panamá; en tanto que, los líderes del cimarronaje tienen un papel secundario en la historia oficial, no aparecen en moneda de cualquier denominación, perviven, pese a lo

¹⁰ Ramírez Sergio, op cit 52-53

dicho, con más intensidad en el imaginario colectivo. La razón es simple: solamente aquellos alucinados con la libertad, fundadores de palenques, quilombos, mocambos y otros espacios libertarios hacen vibrar la fibra del sentimiento nacional. Esto quedó claro en la lucha nacionalista por la recuperación del Canal, donde se salvó para la memoria colectiva, a los líderes históricos de nuestros afanes de libertad, dignidad y soberanía, en las figuras ya citadas de Bayano, Felipillo, Urracá, José Domingo Espinar, Victoriano Lorenzo, entre otros.

En otro orden de ideas, Armando Fortune, investigador de la negritud, destaca la presencia del negro en las fiestas populares, a través de la música y su gastronomía, aspectos que se transversalizan en todo el istmo y más allá.

“Es considerable lo que el negro ha aportado a la panameñidad. Además de su inmensa fuerza de trabajo (según los primeros pobladores españoles en el nuevo Mundo, el trabajo de un negro equivalía al de cuatro indios), que hizo posible que Panamá, desde los primeros años de la conquista se convirtiera en puente del mundo y corazón del universo, y además de su belicosidad liberadora demostrada desde muy temprano en el Istmo por las rebeliones y ataques de los dirigentes cimarrones Felipillo, Bayano, Pedro, Luis de Mozambique y Antón Mandinga, que repercutieron en otras naciones americanas y tuvieron gran impacto hasta en la misma Corte de España, y obligaron a las autoridades peninsulares a la humillante posición de firmar un tratado de paz con sus antiguos esclavos, en donde se les garantizaba a estos su libertad, su influencia puede advertirse

en la verbosidad, en la oratoria, en la amorosidad, en la descrianza del niño, en la vida familiar, en el materialismo, en el choteo, etc; pero principalmente en esas manifestaciones de la panameñidad que son el arte, la religión, el vocabulario, el folklore, la cocina y alimentación y el tono de esa emotividad colectiva” .¹¹

En esta línea de pensamiento, Dora P. de Zárate, folklorista nacional, revela aspectos interesantes en su estudio sobre la aparición del tambor en el Istmo, como, la presencia africana, donde el ritmo del tambor define el espíritu de la celebración. El tambor hace evidente la presencia africana en todo el país, y deja ver el origen del baile nacional, con raíz africana.

“La provincia de Colón posee una población numerosa de fuerte ascendencia negra aunque la habiten muchos negros descendientes de antillanos, la mayoría son descendientes del negro de la colonia que habla reza, y siente como el español le enseñó a rezar, a hablar y a sentir, aunque en el fondo su grito de África perdure como la estaquita que no se ha dado del todo al injerto. Igual que las demás regiones de nuestra república, ella tiene entre sus manifestaciones folklóricas, al tamborito; un tamborito tal vez más oscuro que el común, pero tamborito al fin, y quizás, si hilamos un poco delgado, podríamos hasta aventurar la afirmación de la posibilidad de que en sus tambores viva el origen de nuestro baile nacional .”¹²

Omar Jaén Suárez, plantea la africanización cultural de las clases dominantes, construida mediante la relación amo-esclavo, así:

¹¹ Fortune Armando, pág.34

¹² Zárate, Dora P. de. “Textos literarios del tamborito”. Extractos. EN: Revista Lotería No.195 de febrero de 1972, p.54.



*“El negro bozal, es decir el africano aún no enteramente aculturado ni cristianizado, es puesto en venta en las Casas de Toque. Allí, un burgués capitalino lo adquiere y le da su apellido al sancionar, mediante el bautismo, este nuevo parentesco espiritual que se convertirá también, por el vínculo estrecho provocado sobre todo por la esclavitud doméstica tan importante en el Istmo, en parentesco sociológico. Así nace una primera relación, quizás una complicidad, profundizada por la prolongada cohabitación en la residencia del Intramuros de la Nueva ciudad, con las clases dominantes coloniales urbanas. Ellas, en nuestro país tendrán cada vez más un alma de negro en un cuerpo de blanco... Si bien es cierto que en la ciudad se produce un verdadero modo de producción esclavista durante la época colonial y que por lo tanto una parte importante de los negros, entre 60% y 80% están destinados a trabajos en el comercio, el transporte transístmico y las sabanas o las islas de su próximo hinterland, todos los amos conservan, en su residencia del intramuros de San Felipe, una domesticidad esclava, sobre todo femenina.”*¹³

Esta clase dominante, según Omar Jaén, escapa a la completa africanización cultural, debido a la permanente inmigración europea que mantiene presencia constante, y hasta fines del siglo XVIII, un tercio y la mitad de los amos, son de inmigración reciente.

El sociólogo Maloney examina la identidad nacional en el proceso de la concesión de la ciudadanía, mediante la pérdida de la identidad racial, a saber:

“Una de las funciones del Estado es

contribuir a crear la identidad nacional... En el caso de la población negra en Panamá esta realidad, esta función del Estado ha sido sumamente visible. Veámoslo en su doble connotación, es decir, el de los negros coloniales y el negro antillano.

*En lo referente al primer grupo, desde el proceso mismo de la manumisión, se inicia un proceso de vinculación al mercado nacional,... Sin embargo, a la altura de 1903, cuando se crea el Estado Panameño, estos negros, ya son parte como ciudadanos panameños, y a partir de allá, el Estado oligárquico, garantiza mediante un proceso de ideologización la idea de pertenencia a un territorio, de una lengua, de una cultura, de costumbres y tradiciones que evidentemente se unifican en el mercado.”*¹⁴

Para Carlos Manuel Gasteazoro, en la dinámica social existen cambios trascendentales. Aparecerán dos nuevas clases:

“...una de ellas es la policía militarizada...- La segunda nueva clase que aparece en nuestra tierra, es la de los vulgarmente llamados rabiblanco... En primer término la antigua aristocracia y luego la clase media adinerada. Ahora bien, hay que señalar que no existe una estratificación entre estos dos elementos. Se trata de un nuevo producto, de un plus de un algo más.

En la clase media adinerada se ha notado una acentuada imitación de la clase aristocrática que ha logrado confundirlas... La máxima aspiración fue la de seguir sus elegantes tipos y costumbres. Sí para la clase media con riqueza intelectual, más no económico, nuestro primer centro social, el CLUB UNIÓN, apareció desprovisto de todos sus encantos, para convertirse en símbolo de la politiquería nefasta y del compadrazgo calculador, ...

¹³ Jaén Suarez Omar, p. 56-57.

¹⁴ Maloney Gerardo. “Sectores y movimiento negro en Panamá”. EN: Revista Nacional de Cultura, INAC, p.145-146. 2004.

Por la denominación popular de rabiblanco podría pensarse que el factor decisivo es la raza. Creo sinceramente que no hay nada tan equivocado. El racismo de la nueva aristocracia es instintivo y no ideológico. La aversión que pudiera existir hacia el rabiprieto es más una pose elegante que un defecto clasista.

Es evidente que la calidad económica es uno de los distintivos de los rabiblanco. Existe en nuestra alta sociedad un profundo apego al dinero y una veneración idólatra por los negocios. Con este leitmotiv no es de extrañar que se forme en ellos una concepción unilateral, exclusiva y absorbente de los destinos históricos del Istmo. La meta no consistirá ahora en conservar la calidad de la cuna, sino en alcanzar la fuerza económica capaz de proporcionarles poder y privilegio social, y a su vez, les permita una vida refinada, confortable, y la satisfacción plena de todas las necesidades materiales, por superficie que éstas sean” .¹⁵

Quiero señalar aquí, a una forma particular de referirse a las personas de piel negra, y que denota una especie de disimulo o intento de suavizamiento del prejuicio racial, de los que pregonan esta forma de referencia a los individuos de la comunidad negra.

“Se supone que el apelativo de color es un esfuerzo por no ofender a las personas de tez negra; de atemperar el estigma racial y de no denotar prejuicios. Pero con ello se logra justamente lo contrario, pues, para comenzar, si de colores se trata habría que interrogarse si esta denominación no es aplicable a todos los seres humanos quienes evidentemente exhiben una gama

cromática en su pigmentación. Es claro que la cuestión medular no es esa. Valdría la pena que nos hiciéramos un examen crítico sobre esa práctica que no hace más que poner de manifiesto lo que se dice querer evitar, o en el peor de los casos lo que se intenta ocultar.” ¹⁶

Los espacios se constituyen para los grupos humanos en generadores de identidades. Definir un territorio es un factor que crea sentido de pertenencia e identificación a un grupo. Monserrat Guibernau establece algunos comentarios importantes sobre la identidad y el sentido de pertenencia, a saber:

“La identidad nacional es un sentimiento colectivo asentado en la creencia de pertenecer a la misma nación y de compartir muchos de los atributos que la hacen distinta de otras naciones. La identidad nacional es un fenómeno moderno de naturaleza fluida y dinámica... Las personas que afirman compartir una identidad nacional específica invocan, si bien con grados variables, la creencia en una cultura y una historia comunes, en un parentesco, en una lengua y una religión, en un territorio, en un acto fundacional y un destino compartidos” .¹⁷

Por otra parte, atendiendo las aristas de nacionalidad, las diversas narrativas que tratan la temática de la nacionalidad panameña giran en un proceso de construcción, desconstrucción y reinvencción.

“Las narrativas que afirman la nacionalidad panameña son simultáneamente deconstructivas y antítesis de las narrativas que niegan y destruyen las narrativas de la nacionalidad (que provienen tanto de fuera como de adentro de Panamá).

¹⁵ Gasteazoro Carlos Manuel. “Reflexiones sobre el esplendor y ocaso del rabiblanco.”. EN: Revista Nacional de Cultura N°23. Panamá enero-marzo, 1991, p.145-146. ¹⁶ Priestley G. y Barrow A. “Piel oscura Panamá: Ensayos y reflexiones al filo del centenario”. EUPAN, Panamá, 2003, p.144.

¹⁷ Monserrat, Guibernau. “La identidad de las naciones”. Barcelona. Editorial Ariel Ciencia Polítca. 2009, p. 26.



En cualquiera de sus múltiples versiones, las narrativas afirmativas de una identidad nacional de Panamá surgen en contradicción con narrativas negativas y destructivas de la nacionalidad...- La función integradora de esta síntesis narrativa se apropia de narrativas opuestas y deconstructivas entre sí, la redefine y sintetiza. En este proceso conciliador, integrador y dialéctico, las narrativas potencialmente destructivas de la identidad nacional convencional son reconvertidas en material de construcción de la narrativa nacional predominante. Esta habilidad integradora de una narrativa para conciliar y absorber a las otras, es precisamente lo que permitirá que se constituya en narrativa hegemónica de la nacionalidad” .¹⁸

A este respecto, podemos afirmar que una expresión de exclusión social es la práctica del racismo, por parte de las tropas norteamericanas acantonadas en la antigua “Zona del Canal”, territorio que constituyó un enclave colonial desde 1903 hasta 1999. Se expresan con claridad las condiciones laborales de los negros antillanos, las que eran deplorables.

“Las causas de las enfermedades respiratorias de los antillanos no eran difíciles de encontrar. Especialmente hasta el año 1907, vivían en condiciones muy apretadas y a menudo trabajaban días enteros medio sumergidos en agua de lluvia, bajo la insistencia de la Comisión del Canal. Sus viviendas, en mayor parte sin mallas, eran barracas o vagones convertidos que albergaban a seis docenas de hombres cada uno, a menudo lejos de las letrinas, en contraste con los apartamentos cómodamente amoblados otorgados a los empleados blancos” .¹⁹

Las condiciones señaladas en la anterior cita también se dieron en las barriadas ubicadas en las ciudades de Panamá y Colón, básicamente en los barrios obreros de casas de inquilinato construidas de madera, con una mayoritaria población afrodescendiente. Claramente, las condiciones laborales de los trabajadores antillanos eran desiguales y con un componente de exclusión, apartheid y racismo.

La ambivalencia de comportamiento de las clases en el poder refleja encanto y desencanto en su relación con los norteamericanos

“Mientras los grupos de poder se sintieron inicialmente identificados con la presencia estadounidense que venía a borrar las taras heredadas de España y de Colombia y prometía bienestar y civilización, el pueblo, en la línea de fuego de la zona de contacto, sufrió los arrebatos de racismo y las muestras de desprecio de los constructores, quienes insistían en aplicar las leyes de Jim Crow en la república de Panamá, a imitación de lo que sucedía en la Zona del Canal. La cordialidad que la mayoría de las veces caracterizó los vínculos entre los zonians y la oligarquía, no estuvo presente entre aquellos y los grupos populares que mantuvieron relaciones tensas, tapizadas por las humillaciones que los estadounidenses infligían a los nativos en los barrios populares de las ciudades de Panamá y Colón y que desencadenaron la violencia callejera. Aunque el pueblo llevó la peor parte, es innegable que los panameños de todas las clases sociales y razas fueron víctimas en algún momento del despotismo colonial y del racismo. La raza y el color de la piel siempre estaban presentes en aquellas relaciones desiguales. Los panameños desarrollaron

¹⁸ Porras Ana Elena, p.130.

¹⁹ John Lindsay-Poland. “Emperadores en la Jungla. La Historia escondida de los Estados Unidos en Panamá”. Panamá. Editorial Universidad de Panamá. Instituto de Estudios Nacionales.2003, p.66

sentimientos contradictorios teñidos de admiración, rechazo, servilismo o rebeldía que condujeron al surgimiento de un cierto complejo de inferioridad, de ciudadanos de segunda categoría y de silver roll en su propia tierra. Prevalcía la representación de un Panamá, propiedad de los estadounidenses, mientras los nacionales se convertían en el otro” .²⁰

Renato Pereira presenta un interesante examen de la clase política y el racismo manifiesto, además del papel de la educación en la reproducción del prejuicio en el imaginario social.

“La oligarquía ha logrado convertir en eje de su ascendencia social la noción que ella tiene de sí misma como clase y como individuo de su clase.

Ha erigido en modelo ideal del resto de las clases y capas sociales su prototipo caucásico, sus usos, sus hábitos, costumbres, en suma su ser exterior, sus formas de vida. De suerte que para las otras capas y estamentos económicamente educados en los Estados Unidos, tiene una fuerza de fascinación cuasi-mítica. Para muchos de aquéllos, la pinta oligárquica jugó el papel de bulldozer, relativo ciertamente, de su movilidad en la escala social. En las categorías sociales menos favorecidas, intensamente coloreadas, el respeto reverencial, la admiración y el amachinamiento frente a la personalidad del rabiblanco, entre otras de sus reacciones, no son sino expresión de la amplitud del poder material e ideológico que sobre ellas tienen las clases dominantes en su conjunto.

Esto se aprecia claramente en el plano educativo y cultural. Hasta fecha muy reciente, por lo menos hasta la década 1940-1950, los textos oficiales de la enseñanza primaria de geografía e historia

*contenían referencias a la superioridad del hombre blanco, a la pobreza de espíritu y a la pereza congénitas del negro y a la apatía natural del indio. Personajes históricos de estas etnias eran de tal manera deformados en las aulas que no poca gente aún vive con la convicción de que Bayano, por ejemplo, el cimarrón que derrotó a los españoles al este de Panamá y Victoriano Lorenzo, el cholo guerrillero de Coclé, no fueron sino simples bandidos”.*²¹

Pereira analiza la relación de apartheid en el área canalera y la clasificación de gold roll y silver roll, que reguló las relaciones entre los grupos humanos de indios y negros de la siguiente manera:

“La implantación en la zona del canal de una microsociedad furiosamente racista, con su sistema de apartheid-establecimientos gold roll para blancos y silver rol para no blancos revigorizó los resabios pigmentocráticos de la oligarquía urbana.

*Verdaderamente, si las clases superiores no lograron transplantar de plano el apartheid zoneíta al interior de la sociedad panameña no fue por falta de voluntad. El bajísimo nivel de mercantilización de las relaciones de producción en el área urbana misma, es decir, la extremada pauperización no proletaria de las masas, hacía artificial la reproducción de tales privilegios raciales. En otras palabras, le faltaba a las clases oligárquicas nativas esa capacidad de generar proletarios que en la sociedad canalera hacía tolerable el sistema rol por un importante sector de las masas pigmentadas, arrancadas por el enclave de la desocupación y del desamparo más absolutos ”.*²²

²⁰ Pizzurno Patricia, p. 112-113.

²¹ Renato Pereira. “Panamá Fuerzas Armadas y Política”, Panamá. Ediciones Nueva Universidad, 1979. p. 48-49. ²²Ibid p. 50.

Esta realidad logra penetrar también en la literatura cuando autores afropanameños como Joaquín Beleño, retrata en su novela *Gamboa Road Gang* (Los forzados de Gamboa), situaciones de la realidad que traspasan a la creación literaria para establecerla como una denuncia histórica que trasciende el tiempo, y se replica en la actualidad, ya que las cárceles panameñas están repletas de afrodescendientes e indígenas, aspecto que retrata fielmente Beleño, describiendo el entorno carcelario y a sus compañeros de celda, pero también, la exaltación extrema que hace de las gringas, una víctima de las mismas, que replica a sus compañeros de celda su valía y sacrificio:

*“¡Tú eres un buchí! ¿Comprendes? Butch man que es peor. Tú robas iguanas, Yo tengo cincuenta años aquí en Gamboa... ¡pero por una gringa! Rubia. Linda. Limpia. Decente. Fina. No una chola. Una gringa vale cien años. Una iguana no vale ni un minuto de mi vida y tú tienes cinco años por robar iguanas”.*²³

Se nota en el pasaje anterior que, aun cuando el personaje es vejado por una “justicia discriminatoria, él adopta el enfoque dominante cuando sugiere que la gringa que “vale 100 años de cárcel”, es mejor que la nativa.

El proceso de invisibilización de la población negra tiende a esconder la verdadera situación de marginalidad, pobreza y exclusión que experimenta este importante segmento de la población panameña. El poder económico expresa poca disposición para resolver la histórica exclusión. Pero la historia reciente de la afrodescendencia, está muy lejos de una actitud

derrotista, ya que se han dado pasos firmes en el fortalecimiento de la autoestima de la población negra en Panamá. Es una importante exigencia, un proyecto consolidado que no distinga diferencias partidarias, ya que los afropanameños se reparten en toda la gama de partidos políticos; lo importante es que, con independencia de la política, se empuje un proyecto que permita la inclusión plena de los afropanameños, desde cualquier punto del espectro político donde estemos ubicados, e incluso desde las filas independientes.

Dentro del proceso de reforzamiento de la identidad y la ancestralidad de los afropanameños, ha sido muy significativo el establecimiento de la Ley 9 del 30 de mayo de 2000, que declara el 30 de mayo de cada año Día Cívico y de Conmemoración de la Etnia Negra. Es de justicia destacar que, esta fecha conmemorativa fue el fruto de las luchas del destacado exdeportista, Claral Richard Thompson, de ascendencia Jamaicana, y trabajador de la compañía bananera Chiriquí Land Company, quien tuvo la visión, de la necesidad de consolidar la educación y la cultura de nuestras raíces.

En la actualidad, este día está rindiendo sus frutos, ya que reverdece de manera acentuada el orgullo de ser afropanameño, afrodescendiente.

Reflexiones finales

Las reivindicaciones de la afropanameñidad, contrario a fragmentar la sociedad panameña, configuran una promesa de bien para nuestra comunidad nacional, puesto que en ella se cifra la consolidación del proceso de integración nacional.

²³ Beleño Joaquín. “*Gamboa Road Gang* (Los forzados de Gamboa). Talleres Italgraf, 1981, Bogotá.

Este proceso garantiza que la vinculación a la sociedad globalizada, se ha de hacer sin merma de la gama de actores económicos, políticos, sociales, étnicos y culturales. Es decir, un Estado nacional consolidado que contribuiría a una inserción en el proceso de globalización, no traumático.

En orden a todo lo dicho, puedo afirmar que esa versión de humanidad, que es el afrodescendiente de mi país, enfrenta hoy los siguientes desafíos:

I- Una red de prejuicios que constriñen la fusión de los derechos de la población negra por los medios de comunicación, a través de las fisuras del sistema educativo y del cálculo discriminador de las políticas públicas, cristalizándose con una legalidad poco celosa de tutelar los derechos. Todo lo cual implica que, la lucha contra las formas más agresivas de discriminación, demandan, para ser superadas, de un replanteamiento del humanismo de la educación formal y de los valores que promueven los medios de comunicación. En orden a esto, es preciso enriquecer los contenidos educativos y reorientar los ideales políticos hacia la idea de que, la democracia genuina implica respetar al hombre, sin excepciones de carácter étnico, racial, clase o de cualquier otra índole.

II- Lejos de lo que puede creerse, la historia de los afropanameños no puede reducirse a un dossier que los consagra como pueblo sometido por definición. Es cierto que la afrodescendencia panameña transita por un laberinto desde el instante mismo en que los ancestros fueron arrebatados, secuestrados de su entorno africano, pero desde entonces han tejido con su alegre sentido del deber, una constelación de pulsiones

o ideas libertarias, que los convierte en reacios a la vida del rebaño; hasta tal punto que, por decirlo de alguna manera “contaminaron” con su tenaz anhelo de libertad, a una sociedad que tuvo que entablar una lucha de generaciones para librarse de la presencia militar extranjera, y en esa gesta los actores de raigambre africana dieron una cuota importante de sangre y aportaron generosamente su genio para la expresión diplomática de esa lucha.

III- Es preciso decirlo de forma tajante, todas las bondades del sistema democrático con el que pretende reencontrarse Panamá; la consabida potenciación del dinamismo económico que hoy admiran a nativos y foráneos; los avances, tan visibles en Panamá, en materia de educación e infraestructura, no han de llevarnos a una sociedad equitativa, justa y solidaria, si persisten prácticas discriminatorias, a veces enmascaradas, y en ocasiones abiertas, sigue negando a la inmensa población afro panameña su posibilidad de ser más protagonistas del desarrollo del país. Tal es el cometido que, de manera inconsciente, de modo discreto y a veces de forma organizada, busca la población negra, que se afirma en el tiempo y en el espacio.

Bibliografía

1. Beleño Joaquín C. (1981) “Gamboa Road Gang”. Talleres Italgraf, Bogotá,
2. Diez, Luis Castillo. (1981) “*Los Cimarrones y los Negros Antillanos en Panamá*”. Panamá, Segunda Edición corregida aumentada.
3. Domínguez Caballero, Diego. (2004)



“Razón y Sentido de lo Panameño”. Ediciones del Centenario, Panamá.

4. Figueroa Navarro, Alfredo. (1982) “Dominio y sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903). Editorial Universitario (EUPAN). Panamá.

5. Fortune Armando “*El negro en la vida y cultura colonial de Panamá*”. EN: Revista Lotería, Ciudad de Panamá, Lotería Nacional de Beneficencia. 1970, p.10.

6. Gasteazoro Carlos Manuel. “Reflexiones sobre el esplendor y ocaso del rabiblanco,”. EN: Revista Nacional de Cultura N°23. Panamá enero-marzo, 1991, p.145-146.

7. Jaén Suárez, Omar. “Negros y esclavos en la época colonial de Panamá. El problema de la apreciación de la presencia cultural africana en el istmo”. EN: Revista Nacional de Cultura. Número 16, pág.56. Instituto Nacional de Cultura. Panamá.

8. Maloney Gerardo. “Sectores y movimiento negro en Panamá”. EN: Revista Nacional de Cultura, INAC, p.145-146. 2004.

9. Pereira, Renato (1979). “*Panamá Fuerzas Armadas y Política*”, Panamá. Ediciones Nueva Universidad.

10. Piketty, Thomas (2019). *Capital e Ideología*. Ediciones Deusto. Barcelona.

11. Pizzurno, Patricia. (2010). *Memoria e Imaginarios de Identidad y Raza en Panamá*. Siglo XIX y XX. Editorial Mariano Arosemena.

12. Porras Hernán (2002). “Papel Histórico de los Grupos Humanos en Panamá”, p. 49. EN: *Las Clases Sociales en Panamá*, de Marco Gandasegui, compilador. CELA, Panamá.

13. Priestley G. y Barrow A. (2003) “*Piel oscura Panamá: Ensayos y reflexiones al filo del centenario*”. EUPAN, Panamá.

14. Ramírez Sergio. (2008) “*Tambor Olvidado*”. Editorial Aguilar, San José.

15. Torres de Araúz, Reina. (1970) “*Los grupos humanos de Panamá*”. EN: Revista Lotería N°174. Panamá.

16. Zárata, Dora P. de. “*Textos literarios del tamborito*”. Extractos. EN: Revista Lotería No.195 de febrero de 1972, p.54.

Los istmeños después del 28 de noviembre de 1821

Jorge Enrique Kam Ríos

Resumen:

Egresado de la Universidad de Panamá y de la USMA. Corrector de pruebas en la Editorial Universitaria. Universidad de Panamá. Secretario Auxiliar del Centro de Investigación Jurídica. Universidad de Panamá. Profesor de Ciencias Sociales. Ministerio de Educación. Instituto Profesional y Técnico de la Chorrera. Profesor Investigador del Centro de Investigaciones Históricas de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América. Universidad de Panamá. Profesor de Panamá en el Mundo Americano, en la Universidad de Panamá y otras asignaturas de las ciencias sociales. Director de la Biblioteca de la USMA. Director del Programa de Estudios Generales de la USMA. Vicerrector Académico de la USMA.

Algunas distinciones: Premio Universidad de Panamá. Sección Ensayo con la obra Historia de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América, convocado por la Academia Panameña de la Historia y Patrocinado por la Esso Standar Oil, sobre la independencia de Panamá de España. Miembro Correspondiente de la Academia Panameña de la Historia. Miembro Correspondiente de la Academia Colombiana de Historia. Miembro de la Academia Panameña de Genealogía e Historia. Miembro de la Sociedad Bolivariana de Panamá. Miembro del Pen Club de Panamá. Asistente del Editor del Boletín de la Academia Panameña de la Historia. Miembro de la expedición etnológica En busca de los indios conejos . Miembro de la Comisión Nacional de Arqueología y Monumentos Históricos de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del INAC. Representante de la USMA ante la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico.

Cátedras creadas: Simón Bolívar, Mujer y Desarrollo, España y Panamá, Evolución de la cultura panameña, Centenario de la República de Panamá, Historia de la Cultura, Gastronomía Folklórica de Panamá, Las danzas de Panamá, Cultura Política, Patrimonio nacional.

Autor de múltiples obras y, ensayos y artículos.

Cuando se produjo el suceso novembrino de 1821, los panameños vieron abrirse ante ellos un panorama que les auguraba una prosperidad económica, bajo el amparo de una nación que estaba cosechando triunfos contra el Imperio Hispánico. Primero se unen al proyecto de Estado llamado Colombia, conformado por Venezuela, Ecuador y la Nueva Granada.

Seramente pensaron poder ser un miembro más de la federación ideada por Bolívar, Alfaro y Santander; pero, muy pronto, vieron fenecer sus esperanzas cuando la legislatura, primero, y la dictadura, después, fueron minando sus intenciones de socio igualitario y sus estructuras económicas.



A.- Los istmeños y el primer lustro de independencia.

La independencia de Panamá de España, se conoció en Colombia en enero de 1822 e inmediatamente, Santander, el dador de leyes, para hacer desaparecer cualquier sospecha en los istmeños, sobre algún resentimiento de los libertadores contra Panamá (1), les manifestó que: "El gobierno de Colombia [...] tenía preparado todos los medios suficientes para sustraerlos de la dominación española. Jamás los había tratado como enemigos [...] Colombia los acoge con transporte de júbilo [...] y los gobernará por las leyes [...]" (2). Las leyes no se hicieron esperar y, el 9 de febrero de 1822, se promulgó el Decreto por el cual se erigió el Departamento del Istmo (3), sin permitirnos ser un par entre iguales en la Colombia de Bolívar, y se estableció que la nueva entidad política gozaba de las garantías que se establecieron en la Ley de 8 de octubre de 1821; además, sería gobernada por un Intendente (4).

Bolívar nombró al primer Gobernador, Comandante General del Istmo de Panamá (5), el cual, por fuerza, fue de su confianza, debido, en parte, a las circunstancias que llevaron a la separación de los istmeños del yugo español (6).

Hay que agregar también, que la trayectoria de Fábrega no fue del todo ignorada y esto lo pone de relieve Isidro A. Beluche, al señalar que del Istmo de Panamá, durante la guerra de independencia, salieron dos expediciones contra los insurgentes (ejército colombiano), una contra Quito, con 600 plazas dirigidas por Juan de Andrete, y otra de 200, dirigida por el entonces Sargento Mayor José de Fábrega, contra el Chocó. (7), por lo que el designado como Gobernador debía neutralizar, de ser necesario

cualquier acción de los realistas rezagados del Istmo; de allí que Bolívar, al presentar a Carreño en Panamá expresara que:

"[...] una parte del ejército de Colombia, a las órdenes del señor Coronel Carreño, debe haber asegurado ya la suerte de ese precioso emporio del comercio y de las relaciones del mundo [...] V. S. señor Coronel, está nombrado por mí como Gobernador Comandante General de la Provincia de Panamá, y el señor Coronel Carreño debe quedar mandando en ese departamento militar, encargado de las operaciones contra Veraguas, u otro cualquier punto que ocupen las armas españolas en las fronteras de Colombia [...]"(8).

José María Carreño, fue el hombre que Simón Bolívar estimó podría garantizar al Istmo para los independentistas de América, por lo que "una parte del ejército de Colombia" dio fe de que no se perdiera esta ruta importante para el transporte de tropas, y tal parece que los panameños, al anunciárseles la protección de su "emporio del comercio y de las relaciones del mundo", vieron al fin que se les hacía justicia y de que su decisión por Colombia no estaba errada. Los años y los hechos demostrarían lo contrario.

1.- Los istmeños y el comercio.

La característica primordial del Istmo, en el decimonono, fue la mercantil, condición resaltada en las noticias de Bogotá, publicadas en la Gaceta de Colombia, del domingo 1° de diciembre de 1822, donde se leía, entre otras cosas, que: "[...] Magdalena, cuya agricultura provee al comercio de exportación, al Istmo que todo es mercantil, a Bogotá y Tunja que solo siembran lo que han de consumir, a Neiba que cría ganado, a Antioquia que es minera y al

Socorro que es manufacturera [...]" (9). Tal condición se puso de manifiesto en el artículo IX, del Acta de 28 de noviembre de 1821, que a la letra dice:

"El Istmo por medio de sus representantes, formará los reglamentos económicos convenientes para su Gobierno interior y mientras tanto, gobernarán las leyes vigentes en aquella parte que no diga contradicción con su actual estado"(10).

Lo anterior no hace más que traer a la palestra un sueño abrazado por los istmeños en tiempos del Virrey Benito Pérez y del Gobernador Alejandro Hore (11) y que se desarrolló en los años subsiguientes al Acta del 28 de noviembre.

En efecto, en 1812, Juan Ducer expuso, en 34 artículos, el reglamento bajo el cual debió operar un juzgado privativo de comercio en Panamá, independiente del consulado de Cartagena (12). Aunque su contenido obedeció a una situación político-económica, denotó cómo el grupo comerciante, que otrora ocupó cargos burocráticos de la corona y también pretendió, roto el pacto colonial, arraigar y afianzar su poder en el comercio local y mundial (Ver Cuadros N° 1 y N° 3).

Este juzgado, que en un principio estaría compuesto por un juez, seis consiliarios, un secretario contador y un tesorero (13), tenía como fin hacer más breve y fácil la "administración de justicia en los pleitos mercantiles y la protección y fomento del comercio, de la agricultura e individual en todos sus ramos" (14); sin embargo, el artículo diez del documento que debió regir a esta oficina administrativa, va más lejos en los propósitos a ventilar: "[.] todos los pleitos y

diferencias que ocurran entre comerciantes y mercaderes, sus compañeros y factores sobre sus negociaciones de comercio, compras, ventas, cambios, seguros, cuentas de compañía, fletamento de naos, facturas, y demás que conoce y debe conocer el Consulado de Bilbao [...]" (15).

Aunque este párrafo da detalles de los casos que tratará el juzgado, no es hasta el artículo veintiocho en donde se precisó y estableció los fines del pretendido sistema administrativo: "[...] protección y fomento del comercio, el adelantamiento de la agricultura, la propagación de la industria más análoga a las circunstancias del país, el discurrir y llevar a efecto los arbitrios para las pesquerías de perlas y del carey, la mejora de las comunicaciones interiores y exteriores, el ensanche y recomposición de los muelles, y en suma, cuanto parezca conducente al aumento y extensión de la navegación y de todas las ramificaciones del tráfico y cultivo [...]"(16).

Como se deduce de lo anterior, no se omitía ningún aspecto de la vida económica; prácticamente, a decir de Manuel O. Sisnett, se constituyó en una especie de Ministerio de Planificación (17). Ahora bien, este juzgado tendría como jurisdicción todo el Gobierno y la Comandancia General desde Portobelo hasta la provincia de Chiriquí y Alanje (18), y, en ella, tanto Portobelo como Santiago de Veraguas tendrían derecho a un diputado respectivamente (19); pero, para mantener la hegemonía, el artículo treinta y tres estableció que su "primer nombramiento corresponde hacerlo al exmo. señor virrey, y en los subsiguientes se procederá a su elección por sorteo [...]" (20).

**CUADRO N°1
MIEMBROS DEL CABILDO DE PANAMA
(1784* - 1785**)**

CABILDANTES
Alonso J. Guerrero de Hinojosa
Félix de Soto
Josef María Urriola y Zárata
Josef Ventura de Soparda
Juan Bautista de Urriola
Juan Ducer
Juan Francisco Justiniani
Juan Ygarai de Aguirre
Miguel Bermúdez
Nicolás Bracho
Pablo J. de Arosemena

Fuente:(*) Archivo Histórico Nacional.-- Bogotá. Negros y esclavos.-- Panamá: Tomo II, Folio 221. (**) Guzmán, Arutor: *La trata esclavista en el Istmo de Panamá durante el siglo XVIII*.-- Panamá: Universidad de Panamá, 1978.

**CUADRO N°2
MIEMBROS DE ORGANISMOS ECONOMICOS EN EL ISTMO
(1812 , 1821 Y 1822)**

JUZGADO PRIVATIVO DE COMERCIO DE 1812*	MIEMBROS DE LA JUNTA CONSULTIVA DEL ISTMO 1821-22**
Francisco Josef de Argote	Juan José Argote
Luis de la Barrera y Negreyros	Blas Arosemena
Miguel de Quezada	Manuel José Hurtado
Martín Villamil	Manuel Urriola
Ventura Martínez Pérez	Juan José Calvo

FUENTE: (*) Ernesto J. Nicolau: *El grito de la Villa*.-- Panamá: Imprenta Nacional, 1961, pág.71. (**)Marta Chiari: "Los anteproyectos de consulados en el siglo XIX - 1812-1817".-- Panamá: Revista *Humanidades*, N°2, Abril-Junio, 1975, pág.157.

**CUADRO N°3
MIEMBROS DEL CABILDO DE PANAMA**

1811*	1812*	1817**
Antonio Jiménez	Juan Jiménez	Carlos de Ycasa
Francisco José Argote	Francisco José Argote	Gregorio Gómez, hijo
Ramón Díaz del Campo	Manuel de la Barrera	Gabriel Guerrero
José Prieto Ramos	Ventura Martínez	Bernardo José de Arze
Miguel Bermúdez	Justo García de Paredes	Nicolás Remón
Vicente Robles	Vicente Robles	José Antonio Zerda
Manuel Díez y Calonje	Manuel Díez y Calonje	Pedro Juan de Musagarre
José Escolástico López	Vicente Berguido	José Manuel Berguido
Ambrosio Anzoátegui	Juan José Calvo	Juan José Calvo
Manuel José Ortiz		Blas Arosemena
Manuel José Ramos		Líos Lasso de la Vega

FUENTE: (*)Héctor Conte Bermúdez: "Los virreyes en Panamá: Don Benito Pérez".-- Panamá: Revista *Lotería*, N°71, 1961; págs. 57,63. (**) Marta Chiari: "Los anteproyectos de consulados en el siglo XIX- 1812-17".-- Panamá: Revista *Humanidades*, N°2, 1975; pág.166.

Este proyecto de juzgado privativo de comercio no cristalizó, pero si se hubiera aprobado, no sería extraño encontrar bastante avanzada, la explotación de las minas de oro en Veraguas, el poblamiento de las márgenes del Chagres, la apertura de caminos conducentes al pueblo de Gorgona y la erección de una aduana en este centro, la pesquería de perlas en el Pacífico y del carey en el Caribe; la construcción de mejores muelles y fuertes incentivos para incrementar el comercio, como premios entre los hacendados y agricultores, con el fin de ampliar estos ramos (21). También, las relaciones con Costa Rica se favorecerían aún más, ya que las transacciones mercantiles con los istmeños los beneficiaba más que los lazos que la unían a Guatemala (22).

A pesar del rechazo del proyecto de Consulado, los comerciantes del Istmo no cejaron en sus pretensiones; así, al cerrarse el puerto del Chagres el 4 de agosto de 1816 (23) y la consecuente apertura del de Portobelo, un grupo numeroso de comerciantes (Ver cuadro No. 4), vio amenazados sus intereses, puesto que, al no ser beneficiados por esta ruta portuaria, temieron perder control sobre el comercio transistmico, por lo que, al año siguiente, el Cabildo de Panamá (Ver Cuadro No. 3), entroncado con alguno de éstos, elevó al Gobernador Alejandro Hore una solicitud para la creación de un Juzgado Privativo de Comercio (24), arguyendo que las bases para su erección fueron planteadas y elaboradas con anterioridad por el señor Justo García de Paredes y que la posición geográfica del Istmo lo ameritaba, ya que la política de Cartagena era inestable (25).

Si se comparan los treinta y cuatro artículos que se requirieron, como base, para erigir un juzgado privativo de comercio en Panamá,

CUADRO N°4 COMERCIANTES ISTMEÑOS QUE SE BENEFICIAN DEL COMERCIO POR EL CHAGRES EN 1816

NOMBRE
Domingo López
Francisco Arbeñas
Francisco Cubeñas
Jacinto Batlle
José Cruañas
José María Escala
Josef María Béliz
Juan Pablo Calvo
Justo García de Paredes
Lino de la Barrera
Luis de la Barrera
Mariano Arosemena
Miguel de Quezada
Pedro Juan de Olasagarre
Sebastián Baralt
Vicente Robles

Fuente: Archivo Nacional.-- Bogotá: Real Hacienda. C.R.H. 206

propuesto por el señor Justo García de Paredes, se podrá comprobar que son una copia de los propuestos en 1812 por Ducer (26). Esto demuestra que, en cinco años, el sentimiento económico de los istmeños de la ruta de Panamá-Portobelo no variaron ningún ápice. Al igual que su antecesor, no fue aprobado.

Al redactarse el artículo IX del acta de 28 de noviembre de 1821, por lo visto, se estaban creando los fundamentos para dejarle libertad de acción económica al Istmo, en caso de que se quisiera restablecer el sistema de consulados y así no tener que depender del de Cartagena. Acto seguido, se forma una junta consultiva del Istmo (Ver cuadro No. 2), que no tardó en redactar un



Reglamento para el Comercio del Istmo de Panamá, rubricado por José de Fábrega el 31 de diciembre de 1821, a sólo 34 días de la declaratoria de independencia (27).

En este documento, de efímera duración (28), se destacó la importancia de los puertos de Panamá, Chagres y Portobelo (29); además de las formas de cómo realizar el comercio de introducción (interno y externo), la forma de realizar las exportaciones y las penas a los infractores del Reglamento (30).

Los siete primeros artículos de las disposiciones generales propendieron a evitar el contrabando: puertos para todos los buques amigos y neutrales, entrega de los productos que traían, glosar las cuentas, tiempo establecido para cargar o descargar, utilización de agentes locales, visitas y registros por las autoridades y expresar si la mercancía que se transportaba era para el consumo local o para exportar a otra región (31).

En el mismo Reglamento se estableció, además, los porcentajes que devengaría el consulado (32), los artículos libres de impuestos (33), los lugares de almacenaje (34), los incentivos a la industria local (35) y, sobre todo, las penas para castigar a los contrabandistas (36).

El documento de comercio respondió a una gran necesidad, ya que pretendió sacar de su estanco a la economía istmeña, la cual menguaba desde 1819; por eso no debe causar extrañeza escuchar a José María Carreño escribir:

a. El 14 de marzo de 1822, sobre la gran pobreza y miseria de Panamá (37).

b. El 30 de abril del mismo año, que el comercio comenzaba a avivarse (38).

c. El 1 en mayo, que, si se tomaban providencias, el comercio local se robustecería por completo (39).

d. En julio escribió a Santander, en un tono distinto, que, por culpa de los corsarios, el comercio decayó (40).

e. En agosto dijo, un poco decepcionado: "Con motivo de estar paralizado el comercio, paso mil dificultades para la subsistencia del Istmo [...]" (41).

f. Tres meses después resaltaba: "La miseria en que está este departamento es muy grande. El comercio sigue paralizado con motivo de los corsarios del Norte, y a las ocurrencias de Lima [...]" (42).

En menos de un año, el propio Carreño experimentó, en carne propia, la recesión económica que padeció el Istmo, y no ignoraba la condición muy sui generis del mismo.

En marzo de 1823 aparece publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Istmo, un "proyecto para la formación de algunas leyes beneficiosas al Istmo", elevado a la consideración del congreso de la República, por un ciudadano natural de Panamá (43); en este documento observamos seis puntos tendientes a la recuperación económica, cinco a la recuperación física de la ciudad, dos dedicados a la educación, tres sobre materias políticas y uno sobre comunicación intermarina (44); pero veamos cinco de los seis que tienen que ver con la salvación económica del Istmo:

"1.- Que las leyes mercantiles de la República no sean extensivas al Istmo quien por su particular posición, falta de industria, y atraso en su agricultura, demanda un reglamento propio para clasificar su comercio de consumo, y de exportación.

.....
"4.- Que se establezcan dos aduanas: una en el Montijo al Sur, y otra en las Bocas del Coclé al Norte.

.....
"8.- Que todo capital acensuada al uno y medio y al tres por ciento pueda reducirse a menor suma, aumentándose el rédito hasta el cinco por ciento siempre que produzca igual cantidad al interesado.

.....
"10.- Que se haga un tratado especial de comercio para el Istmo con el Estado del Perú.

.....
"12.- Que se arbitre un medio de subsistencia para el Istmo, mientras los derechos del comercio producen lo necesario para tan interesante objeto" (45).

Como muy bien puede observarse, el mismo argumento de los consulados de 1812 y 1817, del artículo IX del acta de independencia y del Reglamento económico de 31 de diciembre de 1821, son señalados en estos puntos: leyes especiales, nuevas aduanas, incentivos al inversionista, comercio con el Perú y un medio de subsistencia para el Istmo.

En 1824, el panorama parece mejorar, aunque no tanto, como lo reveló una carta enviada el 27 de abril por un grupo de comerciantes del Istmo (Ver cuadro No. 5), al Cónsul de su Majestad Británica en el Departamento del Istmo, en donde se expresaba que:

"No se obscurece a la penetración de U. que nuestro comercio se hace exclusivamente con la Isla de Jamaica; que sus almacenes se surten proporcionalmente a la mayor o menor concurrencia de los negociantes del Istmo que esta plaza por su escasa Población no consume una décima parte de lo que se introduce de esta Colonia [...] toda riqueza de nuestro Giro se exporta para los Puertos del Sud, consistiendo en el éxito de tales negociaciones la fortuna de nuestros compatricios". Más adelante agregan que: "De aquí resulta que la tenuidad de nuestros capitales nos hace contraer grandes empeños y créditos de Jamaica, y se puede decir sin hipérbole que la generosidad Inglesa descansando en nuestra probidad, y buena fe, casi tiene una mitad de interés en todos nuestros negocios" (46).

Al año siguiente, la Junta Provincial de Panamá, en un intento por mejorar su situación, solicitaba que:

"[...] todas las parroquias tengan ejidos y pide las siguientes resoluciones: 1ª que se indemnice con los fondos de propios a los propietarios de solares en los cuales están fundadas las poblaciones: 2ª que se paguen las tierras para ejidos del mismo modo o redimiéndose a censo" (47).

Por su parte, la junta Provincial de Veraguas solicitó, en el mismo año, la creación de una factoría de tabacos y el establecimiento de dos poblaciones, una en el Cantón de Guaymí y la otra en el Mineral de Veraguas. En esta última se pidió el establecimiento de "una aduana [...] y se abra el puerto al comercio extranjero" (48).

**CUADRO N°5
PERSONAS QUE SE BENEFIARON DEL COMERCIO DEL
ISTMO EN EL AÑO DE 1824**

N O M B R E S	
Mariano Arosemena	Tomás Herrera
Domingo de Obaldía	Carlos de Ycaza
Pedro de Obarrio	J.B. Feraud
Pedro Juan de Ycaza	Nicolás Remón
Gregorio Gómez, hijo	Manuel de Morales
José de Alba	Juan de Anzoategui
José M. Barrientos	Santiago Blanco
Ramón Aziall	Remigio Lazo
Antonio Ximénez	Hugh Dick
H. O. Ayrane	Tadeo Pérez de Ochoa y Sevillano
	W. J. Coupland y Hermanos & J. Warde

FUENTE: Oficina de Investigaciones Históricas de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América: Rollo N°4 del Public Record Office (Gran Bretaña). Foreign Office 18, Vol.9, fg.23-24ª.

Según esta cita, Veraguas tenía los medios más tangibles para romper su dependencia de la capital, pues, el hecho de poseer material para una factoría de tabacos, la urgencia de repoblar dos áreas y abrir un puerto con su respectiva aduana para el comercio exterior, denotó un auge, poco usual, en el campo con relación a las ciudades terminales de Panamá y Portobelo, áreas estas dependientes, de por sí, de una economía de tipo terciaria. En 1827, la situación de las ciudades terminales pareció no mejorar, como tuvo a bien señalarlo el Coronel Manuel Ignacio Muñoz y Herrera, al indicar que las rentas del Istmo estaban abatidas, que los ciudadanos se negaban a pagar contribuciones, que la policía estaba en total abandono, que la agricultura era incipiente y que el comercio languidecía (49).

Cabe preguntarse: ¿Cuál fue la actitud de Colombia para con los istmeños?

Podemos sostener que, desde el mismo Decreto de febrero de 1822, por el que se organizó el Departamento del Istmo, se comenzó a legislar para Panamá, sin tomar en cuenta su condición (50). Empero, la situación misma de la nación, no permitió una visión exacta de la cosa económica.

Mariano Arosemena, L. Lewis y D. Remón, en una memoria sobre comercio, de 1834, resaltaron el hecho de que:

"[...] Colombia daba pasos vacilantes sobre el comercio, derogando la ley de 23 de septiembre de 1822, por la de 2 de agosto de 1823; ésta, por la de 15 de marzo de 1826, para que a su vez fuese abolida por el decreto de 9 de marzo de 1827, que se hizo extensivo a este antiguo Departamento, por el de 14 de marzo de 1828 y fue adicionado por el de 8 de mayo de 1829 [...]" (51).

Esto lo podemos explicar, en parte, si tomamos en consideración que la República estaba en plena organización: los conflictos suscitados por la sed del poder se manifestaron, tanto en lo político, como en lo económico y social (52). Pero, veamos cómo la economía nacional afectó al Departamento del Istmo.

Colombia tuvo que buscar los medios de recuperar su economía, por lo que, en 1822, negoció con Gran Bretaña un empréstito leonino por la suma de dos millones de libras (53) y, a dos años de otorgado el mismo, recibió otro por la suma de cuatro millones setecientos cincuenta mil libras (54). Las garantías que ofreció Colombia sobre este préstamo a los ingleses fueron: derechos de importación y exportación, de acuerdo con la tarifa de 21 de septiembre de 1821; las rentas provenientes de las minas de sal, oro y plata, y las provenientes del monopolio del comercio del tabaco (55).

Si con estas garantías ofrecidas en 1822 se aniquilaban la economía y las pretensiones de un sistema o reglamento de comercio para los istmeños, ¿qué podemos decir entonces de la circular del Ministro de Colombia, Zea, a las provincias de Europa, con fecha 8 de abril de 1822? (56).

En este documento, Francisco Antonio Zea, luego de hacer una exposición sobre la condición de Colombia como nación independiente (57) y de establecer las bases de las relaciones de éstas con las demás naciones (58), pasó a detallar las intenciones de Colombia, las que en esencia fueron:

a. Reconocimiento de todos los gobiernos existentes, menos con los que no reconocieran a Colombia.

b. Acceso a los puertos y territorios "con plena libertad, seguridad, tolerancia y reciprocidad a todas las naciones cuyos gobiernos reconozcan al de Colombia", y que los mismos estarían cerrados a los que no la reconocieran.

c. Se admitirían las mercancías según la dilatación del reconocimiento (59).

Pese a que dio acceso a los puertos y territorios con "plena libertad, seguridad, tolerancia y reciprocidad a todas las naciones", reguló la admisión en los mismos; y, un año después de esta circular, a través del Decreto de 2 de agosto, creó el derecho de importación, favoreciendo, ampliamente, los productos de Inglaterra y los Estados Unidos (60). En 1824, a través de sendos tratados con ambas naciones, dio mayores preferencias en el comercio a éstas que, prácticamente, sumieron, más y más, al Istmo de Panamá en la miseria (61).

Para hacer frente a las demandas portuarias que suscitaron estos tratados, el gobierno de Colombia dictó el Decreto de 28 de julio de 1824, por el cual se destinó 12 mil pesos para la construcción de una oficina y almacenes de aduana en el puerto de Chagres (62); y el día 16 del mes siguiente declaró, en un decreto de esa fecha, la habilitación de los puertos de Chagres, Portobelo y Panamá, para el comercio de importación y exportación (63), pero sobre Portobelo fue más explícito:

"[...] la oficina de Portobelo, ni su puerto, no están destinados para el comercio interior y general del Istmo, ni menos para el tránsito a los puertos del Pacífico; y por lo tanto sólo se admitirían allí los cargamentos destinados única y exclusivamente al consumo de la ciudad y su



distrito a quienes sería molesto, costoso, y aun a veces imposible proveerse en otra parte [...]" (64).

Aparentemente, se benefició al Istmo con estas medidas portuarias, pero se le marginó por otro lado; o sea, los puertos destinados al comercio de importación y exportación favorecieron, en cierta forma, el comercio local y las arcas estatales; en contraparte, observamos a Portobelo bloqueado o cerrado al comercio istmico, agraciándose al otro polo transístmico (Panamá), en detrimento de los demás Cantones. Esto explica, en parte, por qué los veragüenses solicitaron, en 1825, puertos y aduanas para efectuar sus operaciones marítimas; pero todo se desmoronó cuando Inglaterra reconoció la independencia americana en 1825.

En un documento citado por Alfredo Castillero C., en su artículo "El anexionismo de 1821", se retrata, vívidamente, el momento:

"[...] dio un golpe mortal -- refiriéndose al reconocimiento -- a Jamaica y a Panamá, privándolas de su monopolio, por la comunicación directa de los puertos de Inglaterra con los del Pacífico" (65).

La República pasaba por una gran crisis económica y, en 1826, se dictó el impuesto de capacitación que Santander puso en ejecución el mismo año, dando, a su vez, en enero de 1827, reglas para el cobro del mismo (66).

Con este cuadro de Panamá y la legislación económica de Colombia, en los primeros años de anexión voluntaria, los comerciantes entran en una fase que los impulsará a buscar su autonomía económica, aunque ésta chocara con los designios del Libertador Simón Bolívar.

B.- Los istmeños y la dictadura de Bolívar.

Hemos esbozado, hasta este punto, un aspecto de la trayectoria del sentimiento tanto panameño como colombiano; y ya podemos comenzar a percibir la gran desilusión que los embargó al ver que nada de lo programado por ellos les resultó en esta unión:

a. Porque no les permitieron establecer sus propios reglamentos económicos.

b. Porque las leyes y decretos emanaban de la capital grancolombiana, donde desconocieron la realidad local.

c. Porque las autoridades, al igual que en tiempos de la colonia, en su gran mayoría, no fueron naturales del Istmo.

¿Cómo se pudo ver con agrado a las autoridades del gobierno de Colombia y lo que emanaba de ella?

Sin embargo, frente a esta realidad, los istmeños trataron de mostrar una mejor actitud ante este estado de cosas, tolerando, hasta cierto nivel, las actuaciones del gobierno. Mas ésta comenzó a hacer crisis en el año de 1825 y se agudizó para el de 1826 (67).

En efecto, antes y después del Congreso de Anfictiones celebrado en Panamá, en los meses de junio y julio, la nación atravesaba por una etapa de convulsiones de orden político-social que estremecieron las bases de la República.

El 10 de febrero de 1824, el Congreso decidió nombrar a Bolívar, dictador, para que remediara la situación general del país (68),

aunque con ello se contravino el artículo primero de la Constitución de 30 de agosto de 1821, que a la letra estableció:

"La nación colombiana es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de la monarquía española, y de cualquiera otra potencia o dominación extranjera: y no es, ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona" (69).

Se buscó esa fórmula porque, a decir verdad, la figura de Bolívar se imponía ante cualquier interés o conflicto que se presentara, pero el hecho de que se le otorgó este cargo no lo ensoberbeció, como pudo ocurrir con algún otro, tal como lo demostró en carta de 1 de octubre de 1825, donde le explicó a Paez que: "El título de libertador es superior a todo lo que ha recibido el orgullo humano. Por tanto es imposible degradarlo" (70). El solo hecho de haber entrado a la historia como uno de los padres de la patria hispanoamericana era demasiado grande para imponerse sobre el espíritu de los pueblos: "imposible degradarlo" (71).

En el mismo año de 1825, se efectuaron las elecciones para escoger al Presidente y Vicepresidente de la República de Colombia, integrada en ese entonces por las provincias de Bogotá, Tunja, Mariquita, Antioquia, Neiva, Socorro, Pamplona, Cartagena, Santa Marta, Casanare, Popayán, Mérida, Imbabura, Pichincha, Caracas, Carabobo, Barinas, Maracaibo, Río-Hacha, Chimborazo, Cuenca, Loja, Guayaquil, Barcelona, Trujillo, Manabí, Cumaná, Buenaventura, Pasto, Guayana, Panamá, Veraguas, Coro y Chocó (72). En estos escrutinios, los resultados fueron los siguientes: **a.** Treinta provincias dieron su voto unánime a Bolívar. **b.** Tres provincias, parcialmente

por Bolívar. **c.** Una provincia le negó su voto a Bolívar.

Resumiendo lo anterior, tenemos que, treinta y tres votaron a favor de Bolívar como Presidente y por Santander como Vicepresidente (73); una sola votó por Santander a la primera magistratura y por Soublette para la vicepresidencia (74); esa provincia fue nada menos que Veraguas.

Esto nos va dando la tónica de los ánimos de los istmeños con respecto a Bolívar: un sector a favor y otro en contra. Pero este fenómeno, como afirmáramos anteriormente, se agudizó en 1826, cuando, en septiembre, llegó a Panamá, procedente de Lima, el señor Antonio Leucadio Guzmán, emisario de Bolívar (75), quien presentó a la consideración de los istmeños, el proyecto de Dictadura de Bolívar y la adopción de la Constitución boliviana (76).

Por considerar de sumo interés para los panameños, este capítulo de la historia decimonónica, hemos creído conveniente dedicarle un aparte al tema, ya que, de esta manera, se podrá comprender, en su justo valor, muchos aspectos que se dieron con posterioridad en el Istmo de Panamá.

1.- Juan José Argote y José María Carreño: Anseatismo o Dictadura Bolívariana.

Cuando en 1826, Leocadio Guzmán llegó a Panamá no era una novedad su misión, ya que Santander había impartido órdenes de "impedir, con diversos pretextos, el paso hacia Venezuela del Comisionado de Bolívar" (77). Juan José Argote, quien a la sazón fungió como Intendente del Istmo, nos relató de la siguiente manera su primer encuentro con Guzmán:



"Este individuo se dirigió al momento a la casa del General Carreño, y por la noche vino a presentármeme, estando en sociedad con varios amigos, pronunciándose después de los primeros cumplidos, como un comisionado de S. E. el Libertador para asuntos de primera importancia, y que solo se detendría los momentos que yo demorase su despacho por la urgencia que tenía de continuar su misión" (78).

Guzmán informó a Argote que su intención no era otra que salir de Panamá, con un acta similar a la de Guayaquil (79), en la que se nombró a Bolívar Dictador y se proclamó la Constitución de Bolivia (80), pero según el Intendente:

"[...] no podía imitar un acto que era ¡legal, innecesario, y que envolvía tantas falsedades como podía notar en la misma acta que citaba, pero insistiendo Guzmán en que era la voluntad del Libertador, que los pueblos concordaban en ella y que la fuerza armada sabía sostenerla, comprendí inmediatamente todo el laberinto en que me hallaba, estando el General Carreño al frente de una numerosa guarnición" (81).

Seguidamente, Argote se movilizó y reunió a los notables y les expuso las pretensiones del emisario de Bolívar: "[...] Se disintió largamente sobre la dictadura, que allí igual contradicción porque se creía ¡legal, innecesaria y sin facultades para concederse, notándose que hasta la reunión para tratar la materia era un insulto a las leyes" (82); agregaba Argote que: "[...] el General Carreño celebraba juntas de oficiales, y animaba al señor Guzmán para que sostuviese el lleno de su petición" (83).

Sea como fuere, llegó el día 13 de septiembre y el documento que presentó Leocadio Guzmán no fue aceptado, porque los istmeños confeccionaron un acta que, discutida en la sesión, se aceptó, inclusive por Carreño. Entre los aspectos más notables de la misma podemos apreciar: **a.** La solicitud de unidad en Colombia. **b.** La no represalia por parte de la Vicepresidencia contra los departamentos alzados. **c.** La presencia de Bolívar como fórmula conciliatoria y pacificadora en la República. **d.** La erección de Panamá en un país anseático, ya que con ello nunca se turbaría el orden ni alteraría la marcha de las leyes. **e.** La fidelidad a las leyes hasta la reunión del Congreso (84).

Este documento produjo el descontento de los bolivianos, lo cual es descrito por el Intendente Argote en los siguientes términos:

"[...] siguieron músicas de oficiales con tropa armada, victoreando por las calles públicas y las puertas de la Intendencia al General Páez, al LIBERTADOR como dictador del Perú y Colombia, y a la Constitución de Bolivia, y que muriesen los que no la quisiesen [...].

"Es imposible clasificar la inmensidad de insultos que se hicieron a la Intendencia, de compromisos en que se le puso y de temores generales por el desorden en que se vio [...] el batallón Girardot [...] se hallaba casi disuelto por el General Carreño que desconfiaba de él por su unión con el pueblo, y por sus sentimientos patrióticos.

.....
"El 13 de octubre se hallaba el departamento en tal estado de alarma, que nadie creía segura su vida ni sus bienes. El pueblo tocaba en la desesperación, y el General Carreño ansiaba el

momento de un desorden para cubrir sus planes [...]” (85).

Por otra parte, Argote, ante tanta presión y por temor a una agresión física, le expuso a Carreño que:

“[...] estaba resuelto a sacrificarlo todo por la quietud pública, y que al efecto haría una junta general en que se resolviese cuanto él quisiera, y a que me prestaría contra todo mi corazón para salvar los pueblos del desastre en que él quería envolverlos” (86).

Producto de este sacrificio y de la clase comerciante fue el Acta de 14 de octubre de 1826, de la cual sobresalen los siguientes aspectos: **a.** El Istmo se entregaba a Bolívar. **b.** Daba facultades dictatoriales al LIBERTADOR. **c.** Bolívar podría reunir el Congreso sin tener que atender a lo establecido, para tal fin, en la Constitución. **d.** Las autoridades mantendrían la paz y la tranquilidad. **e.** Comunicar la decisión al LIBERTADOR. **f.** Comunicar la decisión a los veragüenses. **g.** Obedecer al gobierno en lo que no contradecía al Acta (87).

Algunos panameños, los que manifestaron su disconformidad con esta Acta (88), fueron objeto de intimidación; tal fue el caso del Intendente, el cual dijo que:

“Se multiplicaron entonces los dicterios contra mi persona, se me divulgaba por enemigo personal de S. E. el LIBERTADOR, se me exigían repetidamente desembolsos para la tropa, salvando la responsabilidad de sus terribles resultados, se repetían los pasquines en las puertas de mi casa, tratándoseme de godo, pintando en ellos horcas y banquillos, y amenazando mi vida

por todas direcciones; y últimamente, era la Intendencia el blanco de sus insultos, las amenazas y los desprecios” (89).

Pasemos ahora a revisar la versión que, sobre el mismo hecho, nos proporcionó el General José María Carreño, en 1827:

“Mi profundo respeto a la opinión pública, y el deber que la autoridad que he desempeñado me impone de someter mis operaciones al juicio nacional [...]. Nadie pudo conseguir que yo dejase de ser un solo día amigo sincero de los pueblos que debía proteger, ni que emplease la fuerza que estaba a mis órdenes para ahogar sus votos y su libertad [...]” (90).

Seguidamente, se encargó de narrar la llegada del emisario de Bolívar a Panamá:

“[...] El Sr. Antonio L. Guzmán llegó a Panamá, y no manifestó otro interés que el de saber cuál era la opinión de los pueblos sobre el estado de la República conmovida por los sucesos de Venezuela. El LIBERTADOR era llamado por los colombianos para que los salvase y aquel conocimiento le era indispensable para el acierto de sus medidas, después de una larga ausencia. El Sr. Argote no percibía en el momento cual era la línea de conducta que le convenía seguir; aparentó deferencia reuniendo a los diversos vecinos más notables para satisfacer al Sr. Guzmán, pero en realidad solo pretendía tomar tiempo, y buscar testigos como él mismo dice para no aventurar nada [...]” (91).

Para este seguidor de Bolívar, el acta de septiembre fue el producto de la intriga de Argote y su camarilla y según su parecer:



"[...] Ella desmiente todas las inculpaciones que se me hacen: en ella no se expresó la verdadera opinión de la gran mayoría de los que la firmaron; y sin embargo yo fui uno de ellos. Se censura que yo hubiese discurrido en la junta sobre lo que me pareció del caso [...]. Siempre es grato al pueblo que el jefe de la fuerza esté en su mismo sentido, y nunca lo es más que cuando conoce que se le quiere oprimir [...]. Ellos insistieron no obstante en que se firmase el acta como la habían extendido. Yo convine en hacerlo por evitar choques y desavenencias" (92).

Sobre el acta de 14 de octubre no nos dice gran cosa, salvo que le asistía el derecho, como ciudadano que era, de emitir su opinión y que la misma, en ningún momento, fue deshonrosa, máxime cuando documentos semejantes fueron aprobados en Guayaquil, Quito, Cuenca y otras poblaciones del Ecuador (93).

En cuanto a las intimidaciones y asonadas por parte de la tropa, Carreño nos asevera que:

"[...] El supone que yo despachaba correos para mover los cantones y la provincia de Santiago al mismo tiempo que se difundía en expresiones sediciosa; cuando yo era quien recibía aquellos de todos los jefes militares y aun de las autoridades civiles que también se dirigían al Intendente con objeto de manifestar la inconformidad de los pueblos con la primera acta. Dice que a estos pasos se siguieron músicas de oficiales con tropa armada victoreando por las calles al General Páez, al dictador del Perú y Colombia y a la Constitución de Bolivia. La verdad de esto se reduce a que, informada la oficialidad de la pronta venida del LIBERTADOR a Colombia, celebró esta noticia reuniéndose en un paseo público con la música militar; estuvieron en mi

casa con el mayor orden y no podía esperarse menos de una oficialidad llena de decoro; pasaron a la del Intendente y no fueron recibidos con motivo de no hallarse en ella. La oficialidad juzgó que este era un pretexto y que se había desairado. Con este motivo yo me interesé en que se repitiese el paseo para desvanecer la equivocación que podía ser perjudicial, e instruí al Sr. Argote para que esperase en su casa aquella noche [...]" (94).

Antes de hacer nuestra apreciación de estas dos versiones, permítasenos presentar los puntos más sobresalientes de la Constitución Boliviana, presentada por el LIBERTADOR en 1826, ante el Congreso Constituyente de Bolivia (95), ya que creemos que con ellos podremos entender la situación que reinaba en el Istmo:

a. Pretendió eliminar o poner un coto final a la anarquía y a la tiranía.

b. Dividió el poder en cuatro (Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial), porque de "este modo [...] el Gobierno ha adquirido más garantías, más popularidad y nuevos títulos, para que sobresalga entre los más democráticos" (96).

c. Para ser Soberano no se necesitaba más que capacidades y no necesariamente poseer bienes; sin embargo, el Postulado debía "saber escribir sus votaciones, firmar su nombre y leer las leyes. Ha de profesar una ciencia, o un arte que le asegure un alimento honesto [...]. Saber y honradez, no dinero, requiere el ejercicio del Poder Público" (97).

d. La Presidencia sería perpetua, "porque en los sistemas sin jerarquía, necesita, más que en otros, un punto fijo alrededor del cual giren los

Magistrados y los ciudadanos, los hombres y las cosas" (98).

e. La Presidencia no nombraba a los Magistrados, los Jueces, ni las dignidades eclesiásticas (99).

f. La Administración perteneció "toda al Ministerio responsable a los Censores, y sujeta a la vigilancia celosa de todos los Legisladores, Jueces y Ciudadanos" (100).

g. El Presidente se guardaba el derecho de nombrar al Vicepresidente, el cual sería su inmediato sucesor.

h. Condenó la esclavitud, porque "nadie puede romper el santo dogma de la igualdad" (101).

i. Reconoció también la soberanía del pueblo como la única "autoridad legítima de las naciones" (102).

Como acotación a estos nueve puntos citamos un párrafo del Borrador de una comunicación, que, en forma de circular, Bolívar se propuso enviar a destacados personajes de Colombia, por mano de Antonio Leocadio Guzmán, fechada en Lima el 3 de agosto de 1826, en donde se trasluce toda su capacidad de conciliador, en los momentos en que el país se encontraba en una gran incertidumbre política: "En él están resumidos todos los encantos de la federación, toda la solidez del gobierno central; toda la estabilidad de los gobiernos monárquicos. Están enlazados todos los intereses y establecidas todas las garantías" (103).

Con estos elementos imprescindibles, podemos emitir nuestras observaciones sobre las versiones presentadas con anterioridad, sobre este particular.

**CUADRO N°6
MIEMBROS DEL CABILDO DE PANAMA (1820 y 1821)**

1820	1821
Remigio Lasso de la Vega	Remigio Lasso de la Vega
Mariano Arosemena	Gaspar de Arosemena
Manuel de Arze Delgado	Manuel de Arze
Luis Lasso de las Vega	Gregorio Gómez
Manuel María Ayala	Manuel María Ayala
Pedro Jiménez	José María Herrera
Carlos Ycaza	Luis Salvador Durán
Juan José Calvo	José de Alba
José Pablo Jiménez	Antonio Escobar
Tadeo Pérez	Narciso de Urriola
Blas Arosemena	
Ventura Martínez	
Juan Manuel Berguido	

FUENTE: Mariano Arosemena: **Apuntamientos Históricos (1801-1840)**.—Panamá: Ministerio de Educación, 1949; pp.107,121.



2.- Anseatismo y dictadura bolivariana: balance.

En los documentos anteriores se constata que existió una franca oposición a la dictadura de Bolívar, porque contravino la misma Constitución dada por él en 1821, donde se estableció que la nación colombiana "no es, ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona".

El grupo opositor estuvo compuesto por la clase comerciante y encabezada por el Intendente Juan José Argote (Ver Cuadros N°7 y N°8), los cuales siguieron evidenciando su tendencia, no olvidada, al autonomismo económico y un sentimiento antimilitarista (104). Además, un grupo que estaba resuelto a participar de las ideas de Bolívar, respaldado por el General José María Carreño, el cual, como se sabe, fue

incondicional del Libertador, por lo que sus desmanes pudieron estar orientados a la imposición del Acta de octubre de 1826.

Analizando estos hechos y otros, presentados por testigos del momento, podemos establecer que la discordia entre Argote y Carreño (105), fue el resultado de dos tendencias que no solo se manifestaron en el Istmo, sino en la República entera: el uno era antimilitarista y el otro partidario del gobierno fuerte. A pesar de que Alfredo Castellero sostiene que "[...] el grupo criollo que inspiraba la Revolución comenzó a dudar de la validez de su situación de mero subsidiario de Colombia que en lo económico y lo político, hasta entonces, había sido. Intentó el balance de su nueva circunstancia. Y esto lo llevó a externar una estimación nueva de si mismo" (106).

**CUADRO N°7
MIEMBROS DEL CABILDO DE PANAMA (1826 y 1827)**

1826*	1827**
José María Béliz	Mariano Arosemena
Juan Bautista Feraud	Lorenzo Moyano
Remigio Lasso	Carlos Robledo
Antonio Jiménez	Tadeo Paredes de Ochoa y Sevillano
Maximino Pérez	Nicolás Remón
Juan de Dios Rey	Juan Dutari
Domingo Obaldía	Antonio Jiménez
Antonio González	Carlos de Ycaza
Pedro Obarrio	Bernardo Arze Mata
Pedro Jiménez	Santiago Blanco
Juan José de Los Reyes	Antonio Brágimo
Juan José Cabarcas	José Victoriano Soto
Alejandro Larroque	José de los Santos Correoso
Andrés Mejía	
Manuel García de Paredes	
Ramón Vallarino	

FUENTE: (*) José Félix Blanco: **Documentos para la historia de la vida pública del libertador de Colombia, Perú y Bolivia.**—Caracas: Tomo X; p.588. (**) Héctor Conte B.: **La creación de Bolivia y la Constitución Boliviana en el Istmo de Panamá.**—Panamá: Imprenta Nacional, 1930; p.40-41.

Encontramos que, si bien dudaron de su situación y que externaron una nueva imagen de sí, la directriz recibida del Vicepresidente, también contribuyó a esta nueva imagen.

¿Por qué decimos esto? Porque, si recordamos las líneas anteriores, Santander ordenó retrasar al emisario de Bolívar y la dilatación no se hizo esperar (107); es más, en 1827, los mismos que signaron el acta de septiembre (los opositores) enviaron al Vicepresidente los motivos que los llevaron a firmar el acta de octubre: coacción e intimidación en perjuicio de los derechos del hombre. No es extrañar, entonces, que la contestación de Francisco de Paula Santander fuera que: "El Gobierno de la República queda satisfecho de los sentimientos de lealtad a la Constitución y a las leyes colombianas que reproduce la ilustre Municipalidad de Panamá [...]" (108).

CUADRO N°8 ISTMEÑOS QUE APOYARON EL ANSEATISMO EN 1826

Antonio Brágimo
Antonio Jiménez
Antonio Martínez
Bernardo Arze y Mata
Carlos de Ycaza
Gregorio Gómez, hijo
José de Los Santos Correoso
José Victoriano Soto
Juan B. Feraud
Juan de Dios Rey
Juan de Jesús Dutari
Juan José Argote
Juan Manuel Berguido
Manuel José Borbúa
Miguel Morales
Nicolás Remón
Remigio Lasso
Santiago Blanco
Tadeo Pérez de Ochoa y Sevillano
Valentín Barés

FUENTE: José F. Blanco: **Documentos para la historia de la vida pública del libertador de Colombia, Perú y Bolivia.**-- Caracas: Tomo XI, pp.321-322.

Ya se revelaba en estos actos el antagonismo en las altas esferas: Bolívar y Santander. Antagonismo que alcanzó, desde nuestra perspectiva, su mayor punto de tensión en 1828. El primero de enero de ese año, Espinar le escribió a Bolívar que, entre los panameños tenía muchos enemigos, entre los que se destacaban Muñoz, Argote, Tallaferro, Alburquerque, Obaldía, Mariano Arosemena y "veinticinco más" (109); 29 días después le mandó a decir que entre los opositores, el más fuerte, fue el que se organizó bajo el nombre de Gran Círculo: "Compuesto de los notables y muchos del estado llano, ramificado en los cantones del Departamento, capitaneado por cuatro o seis individuos de categoría [...]" (110).

Como Espinar y Sardá eran representantes de Bolívar, el grupo opositor buscó apoyo en Santander, y dos de sus componentes, Mariano Arosemena y José de Obaldía, escribieron al vicepresidente, en términos muy melifluos, lo siguiente:

"V.E. ha debido ser irreconciliable enemigo del poder absoluto, y si esta conducta digna de V.E. y necesaria al futuro renombre de la más gloriosa República del siglo ha producido a V.E. persecuciones y todo género de sinsabores, también le ha granjeado una justa e ilimitada reputación. Nos es grato oír de V.E. que a nada aspira sino a conservarla y si esto sucede, la historia imparcial dedicará a V.E. la hoja de oro que parecía reservada a otros personajes [¿Bolívar, Páez, Sucre?]. Que V.E. la obtenga, y que Colombia sea libre y poderosa son nuestros más cordiales votos. Concluimos asegurando a V.E. que ninguna fatiga omitiremos por afianzar la victoria sobre la tiranía, y proporcionar a este suelo precioso los años de paz que necesite" (111).



Más explícito no puede ser este párrafo, todo el sentir del grupo dominante istmeño, postrado, en posición sumisa al vicepresidente en detrimento del tirano; vislumbrándose, si se quiere, una de las primeras manifestaciones antimilitaristas en Panamá. Santander fue su seguro contra cualquier represalia; pero, cuando en septiembre de 1828 fracasó la conspiración de éste contra el Libertador, otras fueron las actitudes de los opositores (112).

En efecto, casi todos los que aspiraron al anseatismo (Ver Cuadro N°8), se dirigieron, en noviembre de 1829, a Bolívar como unos "hijos de Colombia siempre fieles a la patria, y amigos siempre del ínclito Padre de ella" (113); y algunos fueron más allá, pues, renegaron del sistema que apoyaron, porque: "[...] notamos la falta de concurrencia a nuestros puertos de los mercaderes de otras naciones; y [...], en fin [...], la más espantosa miseria al cumplirse los ocho años de nuestra independencia" (114); por lo que le propusieron a Bolívar:

"1º. A que V.E. declare al Istmo país de libre comercio con todos los pueblos de la tierra [...];
2º. A que V.E, conceda a una compañía de capitalistas extranjeros [...] la apertura de un camino, o canal que haga fácil y expedita la comunicación Norte a Sur [...]; y 3º. A que se arreglen los establecimientos interiores de un modo productivo para sostener el Gobierno, las autoridades del país, y una moderada guarnición, que no será más que la necesaria a la seguridad del orden público" (115).

Aunque las razones pudieran ser válidas, Bolívar no las contestó. Claro, se trataba, en esencia, del grupo que le llevó la contraria en los asuntos políticos, económicos y sociales, en esta parte de la República.

Haciendo una regresión a 1826, podemos apuntar que es conocido el hecho de que la Constitución promovida por Bolívar, contemplaba la igualdad de los hombres y también la oportunidad de escalar a una Magistratura importante, sin la necesidad de tener dinero o ser un gran terrateniente: oportunidad para todos: soberanía popular.

¿Cómo no iban a ser contrarios en Panamá los grupos comerciantes? ¿Cómo un gran sector no apoyaría al Libertador? Creemos que la oposición a la palabra dictadura era secundaria porque, de hecho, desde 1824, Simón Bolívar lo fue. Lo que sí inquietó a los del istmo, desde nuestra perspectiva, fue el artículo referente a la igualdad de los hombres; en otras palabras, la eliminación de la esclavitud, hecho con el cual no pudieron estar de acuerdo, porque eran muchos en Panamá los que se dedicaban a esta actividad, como: "las obras públicas, las instituciones piadosas, las instituciones hospitalarias, las haciendas, las casas de la ciudad. Curas, monjas, magistrados, ciudadanos ricos, personas menos ricas, ex-esclavos" (116); y, a decir verdad, no estaban dispuestos a perder este "privilegio social".

Cuando se concertó la segunda acta (la del 14 de octubre), los vecinos de Santiago dieron su apoyo (117) e inclusive la municipalidad de Chorrera se plegó a la misma:

"[...] observando que en la expresada acta se reúnen los conocimientos necesarios a las actuales críticas circunstancias en que se halla la República, buscando en ellas la salubridad, la unión general y el bien común de sus conciudadanos, por medio de nuestro Padre S. E. el LIBERTADOR Presidente, Simón Bolívar, único

capaz de proporcionarnos, todas las ventajas que debemos esperar de su genio singular [...] (118).

Por su parte, la Municipalidad de Natá también se unió al voto general para la dictadura de Bolívar, porque:

"[...] a solo S. E, el LIBERTADOR fue permitido por el Supremo Legislador del Universo, volver a los americanos sus derechos perdidos por tres centurias; a solo él es dado restablecernos al orden de la felicidad y las glorias que han desaparecido de nuestra amada patria [...]" (119).

En 1828, el Cantón de la Mesa, haciendo referencia a las actas de Bogotá, Magdalena y Panamá, donde se concedieron libertades extraordinarias a Bolívar, expresó su querer de la siguiente manera: "Que estas facultades existan en su poder todo el tiempo que juzgue necesario" (120).

Es verdad que existió un aprecio por Bolívar; que existió un partido "bastante numeroso compuesto de uno que otro notable y mucho bajo pueblo" que lo siguió (121); que existieron enemigos que fueron partidarios del anseatismo como fórmula adecuada para salvar la economía istmeña; y que, cuando Espinar separó al Istmo en 1830, se pensó en el Libertador como salvador de Colombia a través de nuestro suelo; a pesar de todo ello, siguió teniendo fuertes adversarios hasta el último de sus días (122).

Al igual que un contemporáneo de los hechos, Juan Illingrot (123), somos del convencimiento de que si Bolívar hubiese visitado el Istmo alguna vez y dialogado con sus habitantes sobre sus planes económicos para esta región,

sobre la importancia geográfica del Istmo de Panamá en el mundo y sobre sus ideas políticas, Panamá siempre le hubiera sido fiel.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Sobre este particular recomendamos la lectura de las páginas 22 a la 39 del trabajo: KAM RIOS, Jorge: El 28 de noviembre de 1821.-- Panamá: Cuadernos la Antigua, No. 8, 1982.
2. Carta de Santander al Coronel José de Fábrega fechada: Bogotá, 17 de enero de 1822. Citada por CASTILLERO, Ernesto J.: Raíces de la Independencia de Panamá.-- Panamá: Academia Panameña de la Historia, 1978; p.37.
3. Ibid.; p.38.
4. Ibid.
5. Carta de Bolívar al Coronel José de Fábrega fechada: Popayán, 1 de febrero de 1822-220. Citada por LECUNA, Vicente: Cartas del Libertador, (1802-1830), Tomo XI.-- Nueva York: 1948; pp. 198-199.
6. En este sentido cfr. KAM RIOS, Jorge: ob.cit.
7. Beluche, Isidro A.: Independencia y secesión de Panamá.-- Panamá: Imprenta Nacional, 1965; p.50.
8. LECUNA, Vicente: Ob. cit. (El subrayado es nuestro).
9. En Gaceta de Colombia, No. LIX, Trimestre V, 1822.
10. NICOLAU, Ernesto J.: El grito de la Villa (10 - noviembre - 1821).-- Panamá: Imprenta Nacional, 1961; p. 70 (El subrayado es nuestro).
11. Cfr, CHIARI, Marta E.: "Los anteproyectos de consulados panameños en el siglo XIX-1812-17". -- Panamá: En Revista Humanidades, Universidad de Panamá, Facultad de



- Humanidades, N°. 1, abril-junio, 1975; pp. 137-181.
12. Ibid.; p. 141.
13. Artículo primero, Ibid. 14. Artículo segundo, Ibid. 15. Ibid.; p. 143. 16. Ibid.
14. Artículo segundo, Ibid.
15. Ibid.; p. 143.
16. Ibid.
17. SISNETT, Manuel O.: "Algunas consideraciones sobre los Ante Proyectos de Consulados Panameños en el siglo XIX-1812- 1817".-- Panamá: En Boletín de la Academia Panameña de la Historia, N° 2, enero-febrero-marzo, 1975; pp. 1.37-156. En cuanto a la creación de estos organismos, el mismo Sisnett nos dice que: "[...] en el siglo XVII España fundó los Consulados de México y Lima con diputados de Caracas; en 1794 el de Buenos Aires; el 14 de junio de 1795 el de Cartagena de Indias, y ese mismo año se crea el de Veracruz; y para hacer la lista corta diremos que al final de la última década del siglo XVIII, la América Hispana está tachonada de 11 Consulados [...]"; pp. 140-141.
18. CHIARI, Marta E.: Ob. cit.; p. 143.
19. Ibid.; p.149.
20. Ibid.
21. Carta de Juan Ducer a Benito Pérez fechada: Panamá, 7 de abril de 1812, Ibid.; pp. 153-154.
22. Carta de Comerciantes de Costa Rica dirigida al Gobernador Jefe Político fechada: Cartago, 14 de agosto de 1813; además acta del Ayuntamiento de Cartago de 16 de agosto de 1813; en ARCHIVOS NACIONALES.-- San José, Costa Rica: Revista de los Archivos nacionales, Año XXXIX, Nos. 1-12, enero-diciembre, 1975; pp. 81-85.
23. El Virrey de Santa Fe, Francisco Montalvo, fue el que dio la orden de cerrar el puerto. Véase: Los últimos virreyes de Nueva Granada. Relación de mando del Virrey Francisco Montalvo y noticias del Virrey Sámano sobre la pérdida del reino (1803-1819); p. 123.
24. CHIARI, Marta E.: Ob. cit.; pp. 163-166.
25. Ibid.; pp. 164-166.
26. Vale la pena que el lector se remita a la obra ya citada de Marta Chiari y compare las páginas 141 a 150 con las páginas 173 a 181 y podrá comprobar lo sostenido por nosotros.
27. Ver KAM RIOS, Jorge/: Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América (siglo XIX), Premio Universidad,-- Panamá: Imprenta Universitaria, 1976; pp. 77-85.
28. Desde el momento en que comenzaron a regir las leyes de Colombia en todo el Istmo, automáticamente quedó sin efecto este reglamento; nos estamos refiriendo al Decreto de febrero de 1822.
29. Artículo primero del Reglamento para el Comercio del Istmo de Panamá; Ibid.; p. 77.
30. Ibid.; pp. 79-85.
31. Ibid.; pp. 77-78.
32. Artículo primero de la Introducción para el consumo interior; el artículo segundo de la introducción para exportar fuera de la provincia; Ibid.; pp.80-82.
33. Estos eran: los instrumentos para la agricultura, el fierro, acero, todas las armas y elementos de guerra, libros, mapas, el oro y la plata; Ibid.; pp. 80, 81.
34. Estos quedarían en Chagres, Portobelo y Panamá; Ibid.; p. 82.
35. El artículo tercero establecía como libre de exportación todas las producciones del país;

Ibid.; p. 83.

36. Cfr. I Ibid.; pp. 83, 84, 85.

37. Carta de José M. Carreño al Secretario de Guerra fechada: Panamá, 1° de marzo de 1822. ARCHIVOS NACIONALES DE PANAMÁ.

38. Carta de José M. Carreño a Santander fechada: Panamá, 30 de abril de 1822; En ACADEMIA COLOMBIANA DE LA HISTORIA: Archivo Santander.-- Bogotá: Publicación dirigida por Ernesto Restrepo Tirado, Editorial Aguila Negra, 1917, Vol. VIII; pp. 213-214.

39. Carta de José M. Carreño a Santander fechada: Panamá, 16 de mayo de 1822; Ibid.; pp. 233-234.

40. Carta de José M. Carreño a Santander fechada: Panamá, 30 de julio de 1822; Ibid.; pp. 330-331.

41. Carta de José M. Carreño a Santander fechada: Panamá, 5 de agosto de 1822; Ibid.; pp. 346-347.

42. Carta de José M. Carreño a Santander fechada: Panamá, 10 de noviembre de 1822; Ibid.; pp. 141-142.

43. Proyecto para la formación de algunas leyes beneficiosas al Istmo, que eleva a la alta consideración del Supremo Congreso de la República un ciudadano natural de Panamá.-- Istmo de Panamá: En Gaceta Oficial del Departamento del Istmo, jueves 6 de marzo de 1823, N° 10.

44. Ibid.

45. Ibid.

46. Carta de varios comerciantes istmeños al Cónsul de Gran Bretaña en el Departamento del Istmo fechada: Panamá, 27 de abril de 1824. En OFICINA DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS DE LAS RELACIONES ENTRE - PANAMÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: Public Record

Office (Gran Bretaña), Rollo No. 4, Foreign Office 18, Vol. 9, fotogramas 23-24a.

47. Juntas Provinciales, Gaceta de Colombia, No. 219, Trim. 18, 25 de diciembre de 1825; p. 2.

48. Ibid.

49. VARGAS, Francisco A.: "Coronel Manuel Ignacio Muñoz y Herrera. Homenaje al ilustre prócer en el bicentenario de su natalicio".-- Venezuela: En Boletín de la Academia Nacional de la Historia, Venezuela, Tomo LX, No. 238, abril-junio, 1977; pp. 314-316.

50. CASTILLERO, Ernesto J.: Ob, cit.; p. 38.

51. "Memoria sobre comercio presentada a la Sociedad de Amigos del País por Mariano Arosemena, L. Lewis y D. Remón, en la Sesión Ordinaria del 1° de diciembre de 1834 y mandada a imprimir por acuerdo del 15 del mismo mes, después de aprobada por la comisión revisora". En Arosemena, Mariano: Historia y nacionalidad.-- Panamá: EUPAN, 1971; pp. 47-48.

52. Véase sobre este particular a: LAMBERT, Jacques: América Latina.-- España: Ediciones Ariel, 1973.

53. PERAZZO, Nicolás: "El reparto de la deuda de Colombia". En Boletín de la Academia Nacional de la Historia.-- Venezuela: Tomo LIX, No. 236, octubre-diciembre, 1976; p. 709.

54. Ibid.

55. Cfr. RESTREPO, J. M.: Documentos importantes de Nueva Granada, Venezuela y Colombia, 3 Tomos.-- Colombia: Imprenta Nacional, 1970; pp. 27-32.

56. Circular Zea, Ministro de Colombia, a las provincias de Europa, fechada: París, 8 de abril de 1822; Ibid., Tomo II, 1979, pp. 33-36.

57. Recomendamos la lectura del párrafo quinto de la Circular; Ibid.



58. Véase el párrafo noveno de la misma circular; Ibid.
59. Véase la Circular; Ibid.
60. Gaceta de Colombia, Trim. VIII, Bogotá, Domingo 14 de septiembre de 1823; pp. 1-2.
61. El primer tratado se firmó con los Estados Unidos en 1824 y fue el Gual-Anderson; el segundo se firmó el mismo año con Gran Bretaña, y fue el Gual-Hamilton-Campbell; KAM RIOS, Jorge: Ob. cit.; p. 18.
62. Gaceta de Colombia, N° 152, Trim. 12, Bogotá, Domingo 12 de septiembre de 1824.
63. Ibid., N° 158, Trim, 12, Domingo 24 de octubre de 1824.
64. Ibid.
65. CASTILLERO, Alfredo: "El anexionismo de 1821". En Revista Loteria.-- Panamá: No. 243-244, mayo-junio, 1976; p. 63.
66. Decreto de 12 de enero de 1827 de Francisco de Paula Santander; citado por BLANCO, José Félix: Documentos para la historia de la vida pública del Libertador de Colombia, Perú y Bolivia.-- Venezuela: Imprenta de la "Opinión Nacional" de Fausto Teodoro de Aldrey, 1875, Tomo XI; pp.96-97.
67. De las cosas pensadas y ejecutadas por Bolívar, tres son las que tienen gran envergadura en la historia de América: la liberación de Hispanoamérica, la fundación y la constitución de Bolivia y el Congreso de Panamá. Sobre esto último recomendamos la lectura de las opiniones del Abate Prat, las cuales tuvieron que ver mucho con los conceptos de Bolívar en torno a este aspecto, y que aparece publicado en BLANCO, José F.: Ob, cit.; Tomo XI, pp. 80-103.
68. AROSEMENA, Mariano: Apuntamientos Históricos (1801- 1840).-- Panamá: Biblioteca de Autores Panameños, Imprenta Nacional, 1949; p. 157.
69. BLANCO, José F.: Ob. cit., Tomo VIII; p. 25 (El subrayado es nuestro).
70. Citado Por CONTE BERMUDEZ, Héctor: La creación de Bolivia y la Constitución Boliviana en el Istmo de Panamá, Narración histórica.-- Panamá: Imprenta Nacional, p. 46.
71. Bolívar, desde un principio, vio la dictadura como una situación transitoria, como lo demuestra su carta a Camilo Torres, fechada Puerto Cabello, 13 de septiembre de 1813: "Cuando el territorio de Venezuela esté libre de sus enemigos, terminada entonces mi misión, se celebrará la Asamblea representativa de Venezuela, donde será nombrado el Presidente de todos los Estados [...]", en BOLIVAR, Simón: Doctrina del Libertador.-- Venezuela: Biblioteca Ayacucho, Compilación, notas y cronología de Manuel Pérez Vila, 1979; p. 28. Más evidente se muestra ocho años después, cuando en su discurso de toma de posesión de la Presidencia (Cicuta, 3 de octubre), nos dice: "El juramento que acabo de prestar en calidad de Presidente de Colombia es para mi un pacto de conciencia que multiplica mis deberes de sumisión a la ley y a la patria (...). La Constitución de Colombia será junto con la independencia la ara santa, en la cual haré los sacrificios (...)", y seguidamente manifestó: "Yo quiero ser ciudadano, para ser libre y para que todos lo sean"; Ibid.; pp. 160, 161. En 1822, ante el primer Congreso Constitucional de la República, manifiesta su adhesión a la república como sistema político y promete morir antes que "permitir que se holle el pacto de unión que ha presentado una nación al mundo, compuesta de Venezuela y Nueva Granada". Felicitación que

S.E. el LIBERTADOR dirigió al primer Congreso Constitucional por su instalación fechada: Tulcán, 31 de diciembre de 1822-120. En OFICINA DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS DE LAS RELACIONES ENTRE PANAMÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: Public Record Office (Gran Bretaña), Rollo 14, Foreign Office 18, Vol. 30; fotograma 132. En 1824, los peruanos consagran a Bolívar como dictador, pero esto no es motivo para que él reniegue a la República; muy por el contrario, en una proclama de 19 de febrero, desde su cuartel general, en Pativilca, manifiesta a los peruanos que "Las circunstancias son horribles para nuestra Patria: vosotros lo sabeis: pero no desesperéis de la República"; en Gaceta Oficial del Departamento del Istmo, Domingo 25 de abril de 1824-140, No. 69. Dos años después, en una circular fechada: Palacio de Gobierno de Bogotá, 23 de noviembre, el Libertador, más reflexivo, expuso claramente que "El voto nacional me ha obligado a encargarme del mando supremo; yo lo aborrezco mortalmente, pues, por él me acusan de ambición y de atentar a la monarquía [...]"; en Proclama a los Colombianos publicada por Simón Bolívar en 1826, Bogotá, Impreso por S.S. FOX, Plazuela de San Francisco, 1826. Realmente tenía sus razones para aborrecerlo, como se deduce de su carta de 13 de julio de 1829, al Dr. Estanislao Vergara, Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, cuando le comunicaba que "Un país que está pendiente de la vida de un hombre, corre tanto riesgo como si lo jugaran todos los días a la suerte de los dados[...]"; En BOLIVAR, Simón: Doctrina de Libertador; p. 291. Ya casi en las postrimerías de su vida, el Libertador, en su mensaje ante el Congreso

reunido en Bogotá, el 20 de enero de 1830, hace una apología a su actitud resaltando su fidelidad a la República y a la voluntad popular: "El decreto orgánico que expedí en 27 de agosto de 28 debió convencer a todos de que mi más ardiente deseo era el de descargarme del peso insoportable de una autoridad sin límites, y de que la República volviese a constituirse por medio de sus representantes [...]"; Ibid.; p. 136.

72. BLANCO, José F.: Ob. cit., Tomo X; pp. 219-221. Mediante el Decreto de 25 de junio de 1824, sobre división territorial, se estableció que los Departamentos de la República, con sus respectivas cabeceras, fueran: Orinoco, Cumaná; Venezuela, Caracas; Apuré, Barmas; Zuliá, Maracaibo; Boyacá, Tunja; Cundinamarca, Bogotá; Magdalena, Cartajena; Cauca, Popayán; Istmo, Panamá; Ecuador, Quito; Aruay, Cuenca; Guayaquil, Guayaquil; en Gaceta de Colombia, N° 142, Trim. 11, 4 de julio de 1824; p. 1.

73. BLANCO, José F.: Ob. cit.

74. Ibid.; p. 220.

75. Ibid.; Tomo XI; p. 317.

76. Ibid.

77. SOLER, Ricaurte: "El hispanoamericanismo en la independencia panameña de 1821 (proyecciones en el congreso bolivariano de 1826)", en Revista Lotería.-- Panamá, No. 243- 244, mayo-junio, 1976; pp. 245-257.

78. La municipalidad de Panamá, mandó el 8 de junio de 1827 al poder Ejecutivo de Colombia, una exposición de las ocurrencias de los días 13 de septiembre y 14 de octubre de 1826, relatadas en mayo del mismo año 1827, por el que fuera entonces Intendente del Istmo; en BLANCO, José F.: Ob. cit., Tomo XI, pp.



317-321.

79. Acta de Guayaquil de agosto 28 del año de 1826 (Documentos por el cual se dan poderes extraordinarios al Libertador...), en OFICINA DE INVESTIGACIONES HISTORICAS DE LAS RELACIONES ENTRE PANAMA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA: Public Record Office (Gran Bretaña), Rollo 14, Foreign Office 18, Vol. 30; fotogramas 238-239.

80. BLANCO, José F.: Ob. cit., Tomo XI; p. 318.

81. Ibid.; p. 319.

82. Ibid.

83. Ibid.; p. 318.

84. Ibid.; pp. 317-321.

85. Ibid.

86. Ibid.

87. Ibid., Tomo X; p. 640.

88. Ibid., Tomo XI; p. 320.

89. Ibid.; p. 318-319.

90. Ibid.; 503.

91. En un manifiesto, se defendió el General José María Carreño como mandatario superior en el Departamento del Istmo, de las imputaciones que le hizo el Intendente Juan José Argote tratando de las ocurrencias que resultaron de las actas del 13 de septiembre y 24 de octubre de 1826 en Panamá; en BLANCO, José F.: Ob. cit.; pp. 503-507.

92. Ibid.

93. Ibid.; p. 505. 94. Ibid.; p. 506.

95. CONTE BERMUDEZ, Héctor: Ob. cit.; p. 53.

96. Ibid.; p. 54.

97. Ibid.; pp. 53-61.

98. Ibid.

99. Ibid.; p. 56.

100. Ibid.; p.; p. 57.

101. Ibid.; p. 59.

102. Ibid.; p. 61.

103. BOLIVAR, Simón: Doctrina del Libertador; p. 244. Otras ideas de Bolívar referente a su Constitución las observamos en la carta confidencial que envió, desde Magdalena, a Santander, fechada: 21 de febrero de 1826, en donde sostuvo que: "[...] mi Constitución boliviana, que reúne los extremos y todos bienes, pues hasta los federalistas hallan en ella sus deseos en gran parte [...]"; Ibid.; p. 220. En marzo del mismo año escribió a José A. Paez manifestándole que en ella "[...] se encuentran reunidas todas las garantías de permanencia y de libertad, de igualdad y de orden [...]", Ibid.; p. 223. Un tanto emocionado, le remitió al General Antonio Gutiérrez de la Fuente, el 12 de mayo del año citado, que: "[...], esta Constitución va a ser el arca que nos ha de salvar del naufragio que nos amenaza por todas partes, sobre todo, por aquella por donde Ud. menos piense [...]", Ibid.; p. 225. Sea como fuere, la idea de la Constitución no fructificó como el Libertador había soñado y previsto.

104. La carta de Juan Illingrot a Bolívar desde Panamá, fechada el 14 de agosto de 1826 se presenta en O'LEARY, Simón B.: Memorias del General O'leary, XIX Tomos.-- Venezuela: Imprenta el Monitor, 1883; p. 308.

105. Según Juan Illingrot, la causa de las desavenencias entre estos dos señores se basaba en que el "General Carreño dejó de aconsejarse con él (Argote) con la misma frecuencia después de la llegada del General Briceño [...]" y "[...] porque éste (Carreño) le atacó con alguna dureza [...]", Ibid.; p. 307.

106. CASTILLERO, Alfredo: "El movimiento anseatista de 1826", en Revista Tareas.-- Panamá: N° 4, mayo-julio, 1960; p. 3.

107. BLANCO, José F.: Ob. cit.; pp. 317-321.

108. Carta de Santander a la Municipalidad de Panamá, fechada: 24 de julio de 1827; Ibid.; P. 324.

109. Carta de Espinar a Bolívar, fechada: 1° de enero de 1828; citada por O'LEARY, Simón B.: Ob. cit., Tomo V; p. 521.

110. Carta de Espinar a Bolívar, fechada: 20 de enero de 1828; Ibid.; p. 522.

111. Carta de Mariano Arosemena y J. de Obaldía a Santander, fechada: 29 de febrero de 1828, en AROSEMENA, Mariano: Historia y nacionalidad; p. 8.

112. CASTILLERO, Ernesto J.: "Los panameños y la conspiración de septiembre contra el Libertador con José Vallarino Jiménez", en Revista Lotería.-- Panamá: N° 92, enero, 1949; p. 10.

113. Los padres de familia, comerciantes y vecinos de Panamá, representan al Libertador sobre reformas en el Sistema y gobierno de Colombia; en BLANCO, José F.: Ob. cit., Tomo XIII; pp. 723-725.

114. Ibid.

115. Ibid.

116. DE LA GUARDIA, Roberto: Los negros del Istmo de Panamá.-- Panamá: Ediciones INAC, 1977; p. 49. De la misma obra de De la Guardia hemos extraído la siguiente lista de individuos dedicados al negocio de negros o, en su defecto, propietarios de negros: Antonio Escobal, Julián Sosa, José Arroyo, Manuel de Alemán, Martín Prats, Antonio Jiménez, Josef de Avila, Juan José Martínez, Pedro Alvarez, José Lasso de la Vega, Antonio Remón, Nicolás José María Mendoza, Josséf María de Goytía, Segundo Villarreal, María Antonia de Plicé, Luis Mata Durán, Ramón Icaza, José María Remón, José Antonio

Zerda, Miguel de Quezada, Domingo de Obaldía, Justo García de Paredes, José de Fábrega, Agustín Tallaferro, Vicente Robles, Tomas Herrera, Carlos Plicé, Nicolás de Remón y Murillo, Miguel Bermúdez, Juan de Anzoategui, Gregorio Ramos, Juan B. Feraud, Ramón Vallarino, Tadeo Pérez, José María de León, Asunción Calvo; cfr. pp. 37-163.

117. CONTE BERMUDEZ, Héctor: Ob. cit.; p. 31.

118. Las municipalidades del Cantón de Chorrea y de Natá, en Panamá, declararon en 19 y 23 de octubre de 1826, que el Istmo estaba en manos del Libertador con facultades amplias como el único que podía salvarlo y también a la República de Colombia; en BLANCO, José F.: Ob. cit., Tomo X; pp. 640-641.

119. Ibid.

120. Acta de la Municipalidad de la Mesa de Veraguas, de 22 de julio de 1828; citada por JIMÉNEZ, Jesús: "Homenaje al Distrito de la Mesa"; en Boletín de la Academia Panameña de la Historia.-- Panamá: No. 7-8, julio-diciembre, 1976; pp. 327-329.

121. Carta de Espinar a Bolívar, fechada: 30 de enero de 1828; citada en O'leary, Simón B.: Ob. cit., Tomo V, p. 522.

122. Compare y analice los artículos 2°, 3°, 4° y 12° del Acta del 26 de septiembre de 1830; en JUNTA NACIONAL DEL CINCUENTENARIO: Documentos fundamentales para la historia de la nación panameña.-- Panamá: Imprenta nacional de Panamá, 1953; pp. 11-16.

123. En carta dirigida a Bolívar desde Panamá el día 14 de agosto de 1826, Juan Illingrot, le expuso a éste que: "[...] Yo creo que si V.E. escribiera cuatro letras al Intendente al buen provisor, que hiciera a éste, a Feraud, y a los demás



istmeños, convenir en la necesidad que hay de esclarecer todas las dudas en tiempos de peligro, acá no sólo se olvidarán de sus arrestos y encarcelaciones, sino que se entusiasmarían. Como V.E. jamás se ha acordado de los istmeños, y cuando he hablado a alguno de las infinitas veces que le ha oído V. E. expresar sus deseos de adoptar un plan análogo a la situación del Istmo para fomentar su comercio y su industria han manifestado un gran contento y una ansia porque llegue la ocasión de servir [...]", citado por O'LEARY, Simón B.: Ob. cit.; pp. 309- 310.

Reflexiones en torno a las políticas para el avance de las mujeres en Panamá, a doscientos años de la independencia.

Briseida Barrantes Serrano

Resumen:

Es socióloga, egresada de la Escuela de Sociología de la Universidad de Panamá; integrante del Comité Directivo de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), y Presidenta del Colegio de Sociología y Ciencias Sociales de Panamá. Tiene una Maestría en Género y Desarrollo por la Universidad de Panamá y Especialista en Docencia Superior por Columbus University. Profesora de Sociología de Columbus University y de la Maestría en Didáctica de las Ciencias Sociales de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), forma parte del Grupo de Trabajo de CLACSO, “El istmo centroamericano: repensando los centros”.

Sus investigaciones y artículos están vinculados a las políticas sociales de género, tales como: “El Aparato de Políticas Públicas para la Igualdad Social Femenina y el Status de las Políticas Sociales” en el libro colectivo de varias autoras: “Diez Años de Políticas de las Mujeres en Panamá, 1992-2002”. IMUP. Universidad de Panamá. Panamá, 2004. Primer Informe sobre el Estado de la Equidad de Género en la Universidad de Panamá, 2002. Instituto de la Mujer, Universidad de Panamá. Panamá, 2002. Género, un Paradigma de la Sociología. Aportes para el Debate de los Estudios de Género. Memorias. IMUP. Universidad de Panamá, 2000. Georgina Jiménez, Una feminista en los inicios de la sociología panameña. Revista Cultural lotería No. 417, marzo-abril de 1998. Panamá, 1998.

Con una vasta trayectoria en su ejecutoria profesional y académica, se ha destacado por sus aportes en la lucha contra la exclusión social, el trabajo infantil y la defensa de los derechos de la niñez, al igual que por la equidad e igualdad de condiciones para las mujeres.

I- Introducción.

Intentar hacer un balance crítico, no es fácil en tan poco espacio, pues queda mucho por decir, reconocer o analizar, mientras se busca visibilizar parte del largo camino recorrido por mujeres feministas en el istmo de Panamá, en su bregar por alcanzar la incorporación de políticas públicas mínimas, destinadas a impulsar la

erradicación de la discriminación por razones de sexo, e incorporarlas en el accionar de la administración estatal.

Con aciertos y errores, ha habido avances y retrocesos en la ejecución de políticas para la igualdad social de las mujeres en el país, debido a que la organización y la gestión del Estado han sido, históricamente, controladas por el poder



patriarcal, a veces en alianzas y respaldo de los sectores más conservadores que han aparecido y siguen apareciendo en el escenario público de la política criolla.

Para que los derechos se conviertan en políticas públicas, la sociedad, a través de movimientos sociales espontáneos u organizados, emprende luchas hasta conquistar sus aspiraciones, convirtiéndose luego en normativas, acciones, planes, programas, entre otros; y en estas luchas por alcanzar sus derechos, las mujeres no han sido la excepción. La organización y movilización de un movimiento de pioneras por la igualdad social femenina, abrió el camino que estableció el reconocimiento a las legítimas aspiraciones de equidad e igualdad, en contextos difíciles del desarrollo político, social y económico del país.

Hubo precursoras de fines del siglo XIX, como en las primeras cuatro décadas del siglo XX que formaron parte de los movimientos sindical y feminista, que levantaron en sus programas, demandas por la igualdad de derechos, en particular el sufragio universal femenino. Fueron parte de un proceso que fortaleció las políticas sociales en favor de la mitad de la población y su descendencia.

Cada década contó con luchas donde la participación de las mujeres protagonizó acciones que las puso en la palestra pública, sin dar vuelta atrás y en distintas esferas, como la educación, que ha llegado a tener una mayor participación de la mujer, en los últimos tiempos.

La crisis de los ochenta, cuando se vivieron momentos traumáticos, como lo fue la invasión norteamericana de 1989, marcó un antes y un

después en el desarrollo sociopolítico y económico panameño, donde las condiciones de inseguridad no mermaron los desafíos por lograr la igualdad de oportunidades en un nuevo escenario para las políticas públicas de igualdad social femenina.

El camino de la construcción y perfeccionamiento de las políticas sociales de equidad e igualdad tiene nuevos retos para la administración pública, que requiere fortalecer sus conocimientos, capacidades y estrategias, acordes con las necesidades de una sociedad que merece que la administración del Estado ponga toda su atención, ejecución y seguimiento para el cumplimiento de los compromisos establecidos en normas nacionales e internacionales relativas a la eliminación de todas las formas de discriminación, especialmente hacia las mujeres y niñas, con equipos técnicos especializados, capacitados y no improvisados al calor de los torneos electorales.

II. Impacto de las luchas feministas en las primeras décadas del siglo XX.

En Panamá, la principal referencia acerca de una administración pública eficiente está en los inicios del siglo XX, en las tres gestiones consecutivas, realizadas bajo la presidencia del doctor Belisario Porras Barahona, quien fue elegido en elecciones generales en dos ocasiones: del 1 de octubre de 1912 al 1 de octubre de 1916 y del 12 de octubre de 1918 al 29 de enero de 1924. El segundo periodo fue fortuito, debido a que se le nombró, presidente designado, del 12 de octubre de 1918 al 29 de enero de 1920. Su prolífica acción pública, está en un sinnúmero de documentos y bibliografía, que ilustra su visión de impulsar el desarrollo de un país moderno y próspero, en un contexto conservador y limitado.

El título del artículo escrito por Jordi Márquez Sierra relativo a la gestión de Porras Barahona encierra el significado de su administración: “Dr. Belisario Porras: Arquitecto de la modernización del estado panameño en los primeros 50 años de vida republicana”:

Su acción estuvo dirigida a mejorar y perfeccionar las instituciones públicas creadas por sus antecesores en la Presidencia, crear y desarrollar las instituciones, leyes, códigos y reformas que hacían falta, creando las bases de la Modernización del Estado Panameño en los Primeros 50 años de Vida Republicana. Esta Modernización integral se dio a través de Políticas y Obras Públicas en Educación, Salud, Higiene, Infraestructura, Caminos, Puentes, Ferrocarriles, Puertos, Correos, Telégrafos, Leyes y Códigos, entre otros. Sin lugar a dudas, uno de los aspectos más sobresalientes e importantes de sus administraciones fue su carácter reformista. Sus Períodos Presidenciales fueron 3 de los cuales, el primero y el tercero, resulto ganador en elecciones directas y en el segundo asumió como Primer Designado. En total, el Dr. Porras fue Presidente de la República durante 9 años, 3 meses y 17 días. (Marquez Sierra, 2010).

Porras impulsó la instrucción pública, acción que logra impactar las posibilidades de adquirir conocimientos y preparación académica a las mujeres. Sobre el tema educativo de inicios del siglo XX, la historiadora Yolanda Marco Serra, en su artículo “El feminismo de los años veinte y la redefinición de la femineidad en Panamá”, dice:

...el tránsito a la modernidad significaba reordenar la sociedad que se fundaba sobre nuevas bases de libertad y progreso. Para las mujeres esta

situación era terreno fértil para la defensa de sus derechos a la educación y a la participación más activa de la vida pública. Un hecho fundamental fue que los distintos gobiernos nacionales, carentes como veíamos antes, de recursos de infraestructura y de personal preparado, promovieron la educación de las mujeres para su ingreso al mercado de trabajo. Se dedicaron recursos para la formación de maestras que se ocuparan de la educación de la población. Desde los primeros años de la República se les otorgaron becas a algunas mujeres de la clase privilegiada para estudiar fuera del país y para especializarse, y más tarde también a mujeres de origen humilde. (Marco Serra, 1997, pág. 185).

Es significativo este proceso de gestión pública durante las dos primeras décadas del siglo XX, que fue impactada por la situación internacional, favorable a visibilizar la participación de las mujeres en todos los aspectos de la vida pública. Sin embargo, aún faltaba que se concretaran las acciones que legalizaran sus derechos y fuesen parte de la agenda del Estado. En ello fue determinante un movimiento social que impulsó, luchó y logró conquistas que elevaron los aspectos más democráticos del Estado. Este factor se hizo sentir en el apoyo encontrado en algunas figuras de avanzada de la época, entre otros, políticos y académicos:

Destacadas personalidades masculinas, intelectuales y políticas, se pronuncian a favor de la igualdad de mujeres y hombres, y tienen actitudes a favor de la promoción de las mujeres. Tal es el caso del presidente de la República que en 1922 se preocupó por mandar a Esther Neira de Calvo como delegada al congreso de Baltimore, o el secretario de Instrucción Pública y fundador de la Universidad Nacional de Panamá en 1935,



Octavio Méndez Pereira que recibió y homenajeó a Carrie Chapman Catt en su visita de 1923 al país, y que invitó a Clara González a dar una conferencia sobre el feminismo en el Aula Máxima del Instituto Nacional. (Marco Serra, 1997, pág. 186).

La educación fue una estrategia adecuada y tuvo sus limitaciones para el ejercicio de algunas profesiones universitarias. Una de las lideresas del siglo XX, Clara González, primera abogada del país, encontró un escollo mayúsculo al terminar sus estudios de licenciatura en derecho el 25 de julio de 1922, ya que por ser mujer le estaba vedado el ejercicio de esa profesión. Empezó una lucha por dos años, hasta lograr que el presidente Porras accediera a enviar un proyecto de ley para que las mujeres también pudiesen ejercer el Derecho, quedando aprobada la norma a través de la Ley 55 del 3 de abril de 1924. Esto demuestra que cada logro adquirido, al transformarse en una acción pública no siempre ha sido producto de la buena voluntad de quienes ostentan el poder del Estado. Gracias a que Clara González no cejó en la lucha y fue determinante e insistente ante el presidente Porras, hoy día las abogadas pueden ejercer el derecho en Panamá.

A la conquista del sufragio universal femenino.

Fue una larga lucha de las mujeres organizadas en el Partido Nacional Feminista (PNF), establecido en septiembre de 1923, quienes desplegaron sus energías con el objetivo de alcanzar los derechos políticos a través del ejercicio pleno del derecho al sufragio universal.

Además de las limitantes para ejercer profesiones distintas al magisterio o a trabajos

culturalmente aceptados como aptos para las mujeres, había otras restricciones que les impedían postularse o decidir. Era necesario dejar plasmado en la carta magna que no debería haber ningún tipo de discriminación basada en el sexo, o que por ser mujer se estaba en menos capacidad de poder tomar decisiones o participar en una contienda político-electoral para asumir las riendas del Estado.

Las distintas administraciones del 20, como de las décadas del 30 y 40, no fueron muy amigables con las organizaciones que aspiraban, a que las mujeres obtuvieran el derecho a votar y ser elegidas, incluso hubo un momento en que se estuvo a punto de aprobar un proyecto de ley que permitiría el sufragio universal femenino en la Asamblea de diputados. Tampoco, el contexto político era muy favorable y no impidió la persecución de las lideresas que insistían en ese derecho.

La administración del presidente Juan Demóstenes Arosemena, fue quizás una de las más opuestas a ratificar cualquier norma en favor de otorgar el voto a las mujeres. Arosemena, no comulgaba con dicha postura, haciéndolo evidente en 1938, cuando el diputado colonense del Partido Liberal Renovador, Víctor Navas presentó una propuesta de ley que permitiría el ejercicio del sufragio femenino. Dicha propuesta generó una división en la Asamblea, donde hubo un empate en los votos y el presidente de turno llegó a señalar su objeción a dicho proyecto en caso de aprobarse.

La Asamblea Nacional perdió la oportunidad de aprobar el derecho al sufragio femenino por un voto, dado que en aquellos tiempos se retuvo a un diputado que votaría a favor mientras se llevaba a efecto la elección. La propia Clara González manifestó el siguiente testimonio:

"siguiendo consigna superior, los sectores antifeministas secuestraron un diputado y así perdimos un voto". (Alvarado Aguilar & Marco, 2000, pág. 8).

La administración del presidente Arosemena quedó marcada como un obstáculo para el avance de las mujeres, y no tuvo acciones que le permitieran reivindicar lo que posteriormente se logró: el derecho democrático de las mujeres a elegir y ser elegidas. Más bien, es recordado por su persecución a las feministas, llegando a destituir a maestras por pertenecer al Partido Nacional Feminista. Tampoco permitió que se realizara el II Congreso de esa organización, e hizo que la presidenta de ese colectivo político, Clara González, tuviese que exiliarse un tiempo, debido a la persecución misógina que emprendió contra ella.

Las administraciones de los cuarenta.

Las primeras cuatro décadas del siglo XX se caracterizaron por el calor de la lucha en defensa de la soberanía nacional, en el contexto de un país surgido con un enclave colonial. En medio de un escenario efervescente, surgen actores claves dentro del movimiento estudiantil y juvenil, expresados en la Federación de Estudiantes de Panamá (FEP) y el frente Patriótico de la Juventud, que apoyaron las reivindicaciones por el sufragio universal femenino. En el plano de la educación, se organiza el Magisterio Panameño Unido, que estuvo a la vanguardia de las luchas contra los Tratados Filós-Hines en 1947, y también apoya el derecho al voto de las mujeres y a ser elegidas sin distinción. La principal dirigente de este gremio fue una de las lideresas del otrora Partido Nacional Feminista, la educadora Sara Sotillo.

El Partido Nacional Feminista cambia su nombre por el de Unión Nacional de Mujeres y continúa su accionar, en medio de una grave crisis política cuando la administración del Estado estaba bajo la presidencia de Arnulfo Arias Madrid.

El presidente Arias Madrid, no culminó su período correspondiente al quinquenio 1940-1944, debido a un golpe de estado a su gobierno. Durante el año que duró su mandato, impuso una Constitución viciada de xenofobia, racismo y claras limitaciones para las mujeres, la cual empezó a regir el 2 de enero de 1941.

Dicha Constitución de 1941, indicaba textualmente en el artículo 56 (luego 60), que:

“Son ciudadanos de la República todos los panameños varones mayores de 21 años. El legislador podrá por ley conferir a las mujeres panameñas mayores de 21 años la ciudadanía con las limitaciones y los requisitos que la ley establezca, no obstante, la mujer panameña mayor de 21 años podrá desempeñar empleos con mando y jurisdicción.”

Posteriormente, fue promulgada la Ley 98 del 5 de julio de 1941 que indicaba:

“La panameña de 21 años cumplidos que posea un diploma universitario o tenga formación profesional, normal de enseñanza secundaria, podrá votar y ser elegida en las entidades provinciales.”

Las mujeres que no tuvieran esas condiciones no podían votar ni ser electas, que era la gran mayoría. Esta constitución no fue bien vista por las mujeres que luchaban por los derechos plenos. Al quedar destituido del poder, lo sucede el presidente Ricardo Adolfo De la Guardia.



La constitucionalista Anayansi Turner explica la salida a la crisis gubernamental, a la que se enfrenta la administración del presidente De la Guardia:

“Debido a la gran presión popular, incluyendo a estudiantes y maestros, y a la amenaza de la Asamblea Nacional, a través de 18 diputados y autoconvocada en “Chivo-Chivo”, de sustituir a Dela Guardia , a través del nombramiento de nuevos Designados a la Presidencia (Jeptha B. Duncan, Miguel Grimaldo y Alcibiades Arosemena), como lo prescribía la Constitución, el Presidente Encargado maniobra llamando , el 29 de diciembre de 1944, a la Asamblea Constituyente, suspende las garantías constitucionales, revoca la Constitución de 1941 y desintegra la Asamblea Nacional.” (Turner Yau, 2014).

El presidente De la Guardia anula la Constitución de 1941 y convoca a elecciones populares para escoger a una Asamblea Nacional Constituyente. El 2 de febrero de 1945 es promulgado el Decreto de Gabinete n0.12, por el cual se organiza y reglamenta la elección popular para la escogencia de 51 delegados y delegadas a la Convención Nacional Constituyente. Nueve eran de nivel nacional y cuarenta y dos de representatividad provincial. La convocatoria decía:

Artículo 1. “La elección para Delegados principales y suplentes a la Convención Nacional Constituyente se efectuará el día seis (6) de Mayo del presente año.”

Proseguía el llamado, indicando, por primera vez en la historia, que las mujeres, sin distinción, podrían votar y ser electas:

Artículo 2. “Puede votar toda persona varón o mujer en pleno goce de sus derechos y que haya cumplido 21 años.

Artículo 3. “Puede ser elegido Delegado principal o suplente todo panameño varón o mujer en pleno goce de sus derechos, mayor de 25 años, que no esté impedido por este Decreto.”

Este hecho político dio pie a la nueva Constitución de 1946, logró un avance democrático en la administración pública al quedar eliminado todo vestigio de discriminación de cualquier tipo, en especial que las mujeres ejercieran el derecho a votar y a ser elegidas por primera vez, el 6 de mayo de 1945, al igual que:

“Los hijos de los antillanos que habían perdido la nacionalidad bajo el gobierno de Arnulfo Arias también acudieron a votar masivamente.” (Turner Yau, 2014, pág. 46).

Por primera vez en la historia votaron las mujeres. Hubo una considerable participación de lideresas, los resultados electorales favorecieron solo a dos mujeres como las primeras diputadas principales del país, Gumercinda Páez y Esther Neira de Calvo, de un total de 51 curules. También fueron electas cinco diputadas suplentes: Virginia Grimaldo Vieto, segunda suplente de Gumercinda Páez y María O. De Obaldía, quien fue la segunda suplente de Esther Neira de Clavo; Raquel W. De Ducreaux, suplente de Ramón Jiménez; Elvira Ayala, segunda suplente de Heraclio Barletta y Ana de Calvo, suplente de Antonio de J. Sucre.

Finalizando la década, en 1948, se celebraron elecciones generales donde las mujeres fueron parte del proceso electoral y han seguido siéndolo hasta nuestros días, no siempre con los mejores resultados, pero la conquista por el derecho a decidir, postularse y participar en cualquier ejercicio del quehacer democrático es un logro indiscutible de esas pioneras.

III- La apuesta por una política de las mujeres

La crisis de la década del 80 culminó en la traumática invasión norteamericana a Panamá de 1989, violando la soberanía nacional y acabó con la vida de un número aun impreciso de mujeres y hombres; como también dejó centenares de personas heridas de todas las edades. Los primeros años de la última década del siglo XX generaron una crisis socioeconómica producto de la ocupación militar. A pesar de ello, se reorganizan los distintos sectores sociales, entre ellos los colectivos amplios de mujeres, que apostaron por una estrategia novedosa para incidir en las políticas públicas en favor de la igualdad de género. En 1994, por primera vez se firma un Pacto Electoral entre organizaciones de mujeres y candidatos/as presidenciales.

En 1995 se crean los primeros mecanismos de protección de las mujeres, a través de decretos ejecutivos: el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), como un órgano de consulta de alto nivel, y la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), ente técnico ejecutor. Ambas entidades estuvieron adscritas al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, y en 1997 pasan al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la

Familia. Las organizaciones de mujeres entregaron a las nuevas autoridades gubernamentales los instrumentos de políticas públicas para que fuesen ejecutados por estas nuevas instituciones: el Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000 y su plan operativo, el Plan de Acción 1996-2001. (Barrantes, 2004).

El Plan Nacional tenía 5 objetivos, dos de ellos decían textualmente:

“Lograr la eliminación de obstáculos estructurales y legales que violenten la condición humana de la mujer y la mantienen en un plano de desigualdad de derechos, deberes y responsabilidades”. (Barrantes, 2004, pág. 206)

“Fomentar la creación de estructuras y mecanismos institucionales que posibiliten la formulación de políticas públicas con perspectiva de género y garanticen la coordinación, ejecución y evaluación de programas y medidas destinadas a la mujer.”

Estos instrumentos fueron evaluados para conocer su estado de ejecución, encontrándose que, pese a los avances y el compromiso de las mujeres, el Estado aún tenía y sigue teniendo limitaciones en la ejecución de las políticas en favor de la mujeres. Pese a ello, se construyó un II Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2002-2006, con las mismas limitaciones que el anterior, puesto que no contaban con el presupuesto requerido.

Panamá cuenta con la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, que mandata la creación de mecanismos



gubernamentales. En el año 2002 había cuarenta y cuatro oficinas o enlaces en las entidades públicas y se contaba con una Red Nacional de Mecanismos Gubernamentales de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Hacer un balance en la actualidad para actualizar los datos y conocer su evolución, es una tarea pendiente.

Desde 1999 hasta el 2002 hubo al menos veinticuatro leyes aprobadas en favor de las mujeres que abordan distintas temáticas, algunas se han actualizado, mejorado y se han creado otras. Las valoraciones hay que hacerlas a la luz de las nuevas estrategias y políticas que las distintas administraciones le han dado al avance de la equidad de género.

Las nuevas estrategias y los desafíos

Este breve vistazo a los antecedentes y rápido recorrido al camino forjado por un movimiento de mujeres, en épocas y contextos distintos, desde fines del siglo XIX hasta nuestros días, son muestras del esfuerzo realizado por distintas generaciones a lo largo y ancho de la historia de las mujeres en el país.

Hoy, el país cuenta con la Ley 71 De 23 de diciembre de 2008, Que crea el Instituto Nacional de la Mujer. La Ley tiene cuatro capítulos y veintinueve artículos. Eleva el nivel político y técnico de lo que debe ser el mecanismo que garantice el cumplimiento de las políticas públicas de género, tal cual lo preceptúa el artículo 6 en su acápite 4:

“Impulsar la incorporación y transversalización del enfoque de género y la política nacional de

igualdad de oportunidades de las mujeres en la planificación de la política nacional de desarrollo y en el Presupuesto General del Estado, y participar en los mecanismos de monitoreo y evaluación que garanticen su efectividad en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y demás entidades Públicas.”

Una de las acciones estratégicas requeridas es la aplicación de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, al igual que el fortalecimiento de los dieciséis Centros Nacionales de la Mujer (CINAMU) en todo el país. Se requiere contar con equipo especializado para atender los miles de casos que son registrados mensualmente en las estadísticas oficiales del Ministerio Público.

Entre el 1 de enero al 31 de mayo de 2021, se han registrado 7212 denuncias de casos de violencia doméstica; ha habido 7 femicidios, 2 tentativas de femicidios y 9 muertes violentas de personas del sexo femenino. Es un reto aplicar las políticas de género específicas contra el maltrato, el femicidio, la violencia y el acoso en cualquier espacio, público o privado.

Los desafíos son obvios: el combate a los prejuicios, estereotipos, actitudes y prácticas patriarcales, misóginas, para que las nuevas generaciones crezcan en un ambiente sano, equilibrado, equitativo e igualitario en función del respeto a los derechos humanos, necesarios para el buen vivir. Por ello, es intolerable la violencia de género en cualquiera de sus formas.

Quien administre política y técnicamente el Estado, debe lograr la ejecución de los compromisos firmados por el país, que encierran lo

mínimo de las acciones prioritarias y por las que hay que presentar informes públicos, tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como Convención de Belém Do Pará.

Aún falta mucho, muestra de ello es que en el año 2020, de acuerdo con el ranking mundial comparativo del Índice Global de la Brecha de Género, Panamá llegó a ocupar el puesto 46.

En materia de igualdad y equidad de género, hay que repasar la historia, volver al principio de las organizaciones de mujeres que abrieron el camino, movilizándose y haciendo sentir las necesidades estratégicas y prácticas de las mujeres. Gracias a ese camino recorrido, hoy día se cuenta con derechos ganados y mecanismos, normas y políticas de género, que fueron conquistadas en buena lid, ninguna regalada.

Referencias

Alvarado Aguilar, Á., & Marco, Y. (2000). La Historia Que No Se Contó. En Á. Alvarado Aguilar, & Y. Marco, Suplemento del diario La Prensa (pág. 20). Panamá: La Prensa.

Barrantes, B. (2004). El aparato de las políticas públicas para la igualdad social femenina y el status de las políticas sociales. En A. Terán, B. Barrantes, A. González, M. Arce, & Y. Alanis de Chiari, Diez años de política de las mujeres en Panamá: 1992-2002 (pág. 280). Panamá: Instituto de la Mujer. Universidad de Panamá.

Marco Serra, Y. (1997). El feminismo de los Años Veinte y la redefinición de la Femeineidad en Panamá. En E. N. Rodríguez Sáenz, Entre Silencios y Voces. Género e Historia en América Central (1750-1990) (págs. 183-196). San José, Costa Rica: CMF.

Marquez Sierra, J. (1 de marzo de 2010). El Libre Pensador, Magazine Cultural. Obtenido de El Libre Pensador, Magazine Cultural: <https://ellibrepensador.com/2010/03/01/dr-belisario-porras-arquitecto-de-la-modernizacion-del-estado-paname-no-en-los-primeros-50-anos-de-vida-republicana/>

Turner Yau, A. (2014). La Constituyente de 1946 y la Constituyente que le dio origen,. Panamá: Litho Editorial Chen, S.A.



Los determinantes psicosociales del estado de derecho aportes de la psicología jurídica

Dr. Eduardo Espino López

Resumen:

Doctor en medicina, por la Universidad de Panamá, Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, por la Universidad de Panamá; Especialista en Psiquiatría, por la Universidad Central de Caracas, Venezuela y Posgrado en Docencia Media Diversificada, por la Universidad de Panamá. Tiene treinta y cuatro años ejerciendo la práctica médica; veintisiete años en la especialidad de Psiquiatría; dieciocho en la disciplina del derecho; es columnista del diario La Prensa, autor de bibliografía en temas de psiquiatría forense y neurociencias y, por catorce años ha ejercido la docencia universitaria.

Hasta el año 2019, fue Jefe Nacional del Programa de Salud Mental de la Caja de Seguro Social; Médico psiquiatra consultor de la Clínica Psicológica de la Universidad Santa María la Antigua. Desde el 2011 es profesor de Psiquiatría Forense, medicina Legal, Criminología y Neurociencias y, del curso de Psicofarmacología en la Maestría de Psicología Infante Juvenil, en la Universidad Santa María La Antigua. Además, es docente en la Universidad de Las Américas, Universidad Metropolitana, de Educación, Ciencia y Tecnología, Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá. Expositor en congresos de estudiantes de Psicología; de la Caja del Seguro Social, del Instituto de Salud Mental. Es autor de artículos especializados y del Manual de Psiquiatría Forense, marzo de 2009.

MARCO GENERAL

La estabilidad y la armonía social son precondiciones para el desarrollo integral y sostenible de una comunidad política. La comunidad política es una abstracción de los complejos e intrincados procesos de interacciones interpersonales que configuran lo que comúnmente llamamos “sociedad”. La comunidad política lleva insito, en su dinámica, un conjunto propio y característico de pautas y patrones de funcionamiento que configuran una arquitectura de relaciones, costumbres, códigos de conductas, juicios valorativos, percepciones intra e intersubjetivas, compartidas, respecto a la realidad circundante; así como formas prescritas de cómo organizar y encarar las respuestas de la colectividad, en tanto que sujeto social y

político, a la satisfacción de las demandas y necesidades básicas de los individuos-ciudadanos que integran ese colectivo o comunidad política. En nuestro momento histórico, tanto las ciencias normativas como el Derecho, caracterizan a esas comunidades políticas como “Estado”. A lo largo del tiempo, se ha hecho común el término “Estado de derecho”, cuyo significado guarda relación con la comunidad humana organizada por normas legales establecidas mediante mecanismos formales, para su aprobación y puesta en práctica; las formas de vigilancia del debido cumplimiento por parte de los destinatarios de las normas; las sanciones a aplicar a los infractores de las mismas por medio de complejos procesos de interpretación legal y mediación

de conflictos, cuyo fin y objetivo último es la estabilidad y armonía social.

Para que un Estado de derecho se consolide como instrumento de estabilización y equilibrio de la conflictividad inherente a las vicisitudes de la cotidianidad humana, requiere indispensablemente que los ciudadanos-individuos, destinatarios de las normas legales (leyes) desarrollen una conducta de obediencia o de internalización de cumplimiento de las mismas; que los ciudadanos se obliguen, o en su defecto, sean conminados por distintos medios coactivos o coercitivos, previamente establecidos según las normas e instituciones del Estado, a través del gobierno, a desarrollar una actitud de cumplimiento. Los sistemas de control social formal e informal estudiados por las ciencias de la conducta y la antropología dan cuenta de los procesos que configuran la obediencia a las leyes y normas en distintas sociedades y culturas. La psicología o ciencia que estudia la conducta humana en el plano individual y social tiene múltiples puntos de convergencia con las ciencias jurídicas, cuya comprensión es de gran utilidad para darle al engranaje institucional del Estado de derecho, confiabilidad, solidez y sostenibilidad; además de efectividad en el cumplimiento ciudadano de las normas legales que ordenan la vida colectiva de las sociedades humanas. El derecho y la psicología se informan y complementan recíprocamente, en cuanto a la efectiva instrumentalización de conductas de obediencia ciudadana a la constitución, leyes y normas de distinta jerarquía que regulan el diario vivir.

La psicología jurídica es una rama de especialización de la psicología social, que entre sus ámbitos de estudio está el abordar la conducta de los operadores de justicia, funcionarios administrativos,

usuarios de los servicios públicos, y sociedad en general. La conducencia, como “propiedad de una norma jurídica para provocar una reacción de cumplimiento en los sujetos destinatarios de la misma”, según lo define Muñoz Sabaté, es un elemento central sin el cual no se puede consolidar el Estado de derecho. Su comprensión y análisis es parte del quehacer de la ciencia psicológica, particularmente de la psicología jurídica. Esto es así, en tanto en cuanto toda norma jurídica sea entendida, al decir de José Oceja y José Miguel Fernández-Dols de la Universidad de Madrid (2006), como una “propuesta de acción social que responde a unos determinados objetivos y hace referencia a una serie de conductas”.

Las normas jurídicas proponen y prescriben conductas concretas que tienen como norte la justicia, la seguridad o la salud de los ciudadanos. No debe confundirse esta connotación del término con la “conducencia” en lo jurídico de las pruebas presentadas en un estrado judicial. El cumplimiento o acogida positiva de las normas depende de una constelación de factores psicológicos, en su mayoría poco conscientes, de los sujetos involucrados.

En el desarrollo institucional de una sociedad entran en juego percepciones, opiniones, creencias, juicios y valores, tanto de los funcionarios públicos cuya responsabilidad es la de cumplir y hacer cumplir las leyes, como de los usuarios-ciudadanos, de los servicios ofrecidos por la administración pública en sus diferentes niveles de funcionamiento.

El éxito de las instituciones y normas jurídicas, así como del Estado de derecho en general, es el “punto de contacto” entre la psicología Jurídica y el derecho; un campo de análisis de la psicología y una fuente de consulta de juristas y legisladores. (Oceja y Fernández, 2006).



Los comportamientos de los ciudadanos le dan validez y vigencia al orden legal, por medio de normas conducentes, no de “letra muerta” sin asidero social y cultural; sin vida ni valor práctico. Es un proceso bidireccional: ciudadanos obedecen las leyes porque le dotan de sentido su diario convivir, y a la vez, las normas jurídicas inducen conductas de acatamiento y obediencia, porque están revestidas de aceptación generalizada por la ciudadanía; caso contrario son impuestas por acciones coercitivas o coactivas.

La ley contiene un mandato que prescribe una forma de comportarse, y ello está muy ligado a los valores sociales y culturales y a la historia de cada conglomerado humano.

La ley y la psicología tienen que ver con la conducta del ser humano, con la diferencia de que el derecho busca el “deber ser” de la conducta, al prescribir por mandato formal, qué comportamientos son aceptables en sociedad; mientras la psicología es el “cómo” de la conducta humana; busca comprender científicamente sin emitir juicios valorativos. El estudio de la propiedad de conducencia de las normas, o su grado de cumplimiento y los factores que juegan un rol en su determinación establecen directamente, aunque no siempre conscientemente, por juristas, operadores del sistema judicial, por la administración pública o los legisladores, una relación equilibrada y simbiótica entre derecho y psicología. De parte del jurista y más aún del legislador o hacedor de leyes, debe verse reflexivamente el ajuste entre la norma y los valores que imperan en la sociedad en la que será aplicada o pretenda ser aplicada la norma. (Garrido, 2006). La llamada sistemática del derecho y de la legislación es la coherencia de todo el sistema normativo, que abarca el ethos cultural o

códigos de expectativas y valores sociales para su efectiva funcionalidad. De allí la importante labor y aporte de la psicología jurídica en promover e informar a las autoridades de las distintas ramas del poder público sobre la dinámica psíquica, tanto a nivel individual como grupal que juegan a favor o en contra del cumplimiento de las leyes.

El estilo de ejercicio del llamado “imperium domini”, facultad de mando, o la jurisdicción, van de la mano con la conducencia de las normas jurídicas o adecuación efectiva de los comportamientos ciudadanos a las prescripciones que encierran las leyes; lo cual depende a su vez de complejos procesos psicosociales que deben ser parte importante en la concepción y confección de los fines de las mismas, algo que en el argot jurídico se conoce como la técnica legislativa. La manera como se redactan las leyes tiene un especial significado y utilidad práctica, según la psicología jurídica, en la conducta de cumplimiento de sus destinatarios. Es la “técnica psicológica legislativa” (Hierro, L 2003).

PROCESOS PSICOSOCIALES EN LA CONDOCENCIA DE LAS NORMAS

Los factores que juegan un rol primordial en la determinación de las conductas ciudadanas de cumplimiento de las normas, es decir, su conducencia, se pueden sistematizar en tres conjuntos de procesos, siguiendo a Garrido y cols. (2005):

1. Los derivados de la teoría del derecho, que desarrollan los conceptos de legitimidad, validez y eficacia de las normas vistos desde la doctrina constitucional y la ciencia jurídica en general.
2. La dimensión o dominio psicosocial en el que se toman en cuenta las pautas de interacción

que inducen a un sujeto a procesar los estímulos y señales sociales y responder al entramado de sus interacciones interpersonales y su entorno circundante con conductas adaptativas o de ajuste que brinden seguridad a sus necesidades.

3. Las motivaciones propiamente subjetivas en las que cada individuo acepta o rechaza las influencias externas entre las que se cuentan las normas jurídicas y en la medida que éstas faciliten la obtención de las metas determinadas por nuestras íntimas necesidades psicológicas. Este conglomerado de factores conforma lo que Oveja y Fernández Dols junto con otros autores de la psicología jurídica convienen en llamar el “triángulo de la conducencia”.

En la psicología social y jurídica, se identifican los procesos intra e intersubjetivos que trazan el itinerario de la conducencia de las normas. De gran relevancia destaca la atención o saliencia, que es el direccionamiento de la atención del individuo en la norma. El ciudadano capta y lleva a la consciencia la existencia y presencia de una determinada norma jurídica. El destinatario de la ley la toma en cuenta en sus expectativas personales para conseguir sus metas. Además de atender su mandato, también la evalúa, correspondiendo esto a la apreciación valorativa-afectiva de su conveniencia o positividad o su inconveniencia o calificación negativa. Esta atención o saliencia y la evaluación personal del individuo-ciudadano, no son definitivas en promover el cumplimiento de una ley. El destinatario de la norma jurídica, además de ello, calcula los costos y beneficios de acogerse o no, mediante sus acciones, a lo que prescribe, hasta el punto de llevar a ese sujeto a cumplir con una norma evaluada como negativa o incumplir una que ha sido calificada como positiva. Estos tres componentes ligados, a la conducta social de los individuos, influyen en la

propiedad de conducencia de las normas jurídicas, por cuanto son procesos primarios de elaboración de respuestas tanto inmediatas como programadas, en una rutina de actividades cotidianas (trabajo, uso de transporte público, circulación peatonal, compra y uso de bienes y servicios, requerimientos de autoridades, etcétera). De estos patrones de interacción de los ciudadanos entre sí, y ante las demandas del orden social, regulado por normas de obligatorio cumplimiento que deben ser aplicadas por las autoridades públicas y sus agentes (policías, alcaldes, servidores del Estado, en sus distintas ramas), emanan dinámicas que pueden consolidar o desarticular la armonía social y producir tensiones sociales. El Estado de derecho está entonces íntimamente relacionado a la matriz psicosocial que caracteriza a los sujetos destinatarios de las normas.

La psicología jurídica es una herramienta para coadyuvar en la estabilidad de la legalidad, investigando el comportamiento humano, asociado al “deber ser” que impone todo Estado de Derecho. Los principales trabajos de investigación en el campo de la saliencia son los de Kallgren y Reno (1991, citados por Garrido y cols.) que señalan a la saliencia como primer factor del cumplimiento de una norma a este proceso que se da en llamar “teoría focal de la conducta normativa”. Es la primera fuente de eficacia de una norma jurídica en la medida que se toman las decisiones de realizar una conducta frente a una norma específica. Ejemplos hay muchos: al estar en una parada de autobús, el fumar en un lugar, el atender requerimientos sobre límites de velocidad y tantos otros. Vivimos en un ecosistema social y normativo cuya estabilidad depende, con mucho, de la saliencia o atención que los ciudadanos comunes le otorguen a las normas generales de convivencia muchas de ellas no



escritas. Las teorías conductistas sobre el aprendizaje social, refuerzos y castigos de comportamientos son la base de estos presupuestos de la psicología social y jurídica.

La psicología social nos advierte que la personalidad propia de cada sujeto y sus motivaciones más profundas son, además de los elementos de atención, evaluación y cálculo en la dimensión social, de gran importancia para cumplir o incumplir las normas. Al final, es una decisión individual en la que las motivaciones personales son un motor impulsor hacia la conducta conducente de los ciudadanos.

En el conjunto de motivaciones personales está la consecución de metas individuales, por lo que siempre los sujetos buscan que sus acciones sean efectivas al explorar e interactuar con el medio para poder obtener los mejores resultados de lo que a diario hacen para su propio bienestar. Todo ciudadano quiere lograr lo que mejor le convenga, y para ello debe considerar las reglas y normas de convivencia, mediante la conformación de una red de relaciones y contactos sociales que sean duraderas y fructíferas; que brinden seguridad, confianza y apoyo a cada expectativa propia y de sus allegados. Esto incluye, según los psicólogos jurídicos, mantener una alta autoestima que refleje la capacidad de ser útiles y apreciados por los demás miembros de la comunidad. De manera que la diversidad de factores que influyen en el comportamiento focalizado a cumplir o no las normas, incluyen, además de procesos interactivos, también procesos de tipo motivacional y personales. La transgresión puede darse a pesar de que el sujeto (ciudadano) tome en cuenta en su radio de atención la existencia de tal o cual norma, porque, además, entran en consideración

elementos que dotan de mayor complejidad el efecto de conducencia de cada norma en el contexto social y político más amplio. Cada persona se maneja con un sistema de valores compartidos con los demás asociados de una comunidad específica, pero también, tiene valores y apreciaciones muy propias, relacionadas con factores como su experiencia previa y su educación.

Para que las normas de un Estado sean ampliamente aceptadas por sus destinatarios deben estar dotadas de lo que en ciencia política se denomina legitimidad, y es allí donde se da una curiosa y a la vez fascinante convergencia entre la psicología, el derecho, la política y la sociología. Otro factor dominante en la aceptación y génesis de la conducencia de las normas de un orden político, es la costumbre que la ciencia antropológica y la sociología caracteriza como pautas de comportamiento y códigos de conducta no escritos, aceptados por la generalidad de los individuos que componen una comunidad, y que se refuerzan por su reiterada práctica a través del tiempo.

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD de 2019, son las reglas y normas, junto con las prácticas cotidianas de funcionarios públicos y la cultura ciudadana, los componentes esenciales a considerar en lo que se conoce como “instituciones”. En nuestro medio político y social existe la tendencia a que los problemas de nuestro país tienen que pasar por la aprobación de leyes. El “fetichismo de la ley” distorsiona los propios fines del ordenamiento legal. En ese mismo informe, factores como la corrupción, burocracia ineficiente y educación inadecuada figuran como los tres principales elementos para hacer negocios en Panamá, el

cual se remite a 2016 (Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2019, pág. 86) Las instituciones de aplicación de la ley pueden realizar cambios que no impliquen confección de nuevas leyes mediante su acción sobre las “instituciones simples”, que adaptan la legislación vigente a las nuevas realidades y dinámicas globales, mediante la aplicación de directrices claras sobre cómo priorizar actividades y cómo realizar trámites y asignar gastos.

Las motivaciones individuales, los procesos de atención o saliencia de las normas y el cálculo de los riesgos y beneficios de cumplir o no una norma, junto a las necesidades de mantener buenas relaciones, tener un buen concepto de sí mismo y lograr el propio beneficio, mediante metas personales cumplidas, configuran la arquitectura psicosocial e intrapsíquica del comportamiento de los ciudadanos de un Estado de derecho frente a las propuestas de modelos de acción social, para conseguir la estabilidad y convivencia equilibrada de intereses individuales y grupales. Pero no puede darse por suficiente este conjunto de factores si no se tiene en cuenta el propio sistema político, que está llamado a persuadir, educar o, en no pocas ocasiones (tanto más cuanto mayor sea el caos y desarreglo social, así como el carácter democrático o dictatorial del régimen político que ejerce la labor de coordinar el cumplimiento de las normas y garantizar la gobernabilidad), imponer las reglas de convivencia y la administración de las expectativas sociales por medio de actos de coacción o coerción. El sistema político que le da vida material al Estado de derecho en nuestra moderna doctrina constitucionalista, tiene tres cualidades que forman el núcleo de la acción efectiva de los ciudadanos, para aceptar el orden normativo del Estado. Estas cualidades son la legitimidad, la validez y la eficacia del sistema político y normativo (Garrido y cols. 2006).

ORDEN POLÍTICO Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY

La legitimidad de un gobierno o sistema político descansa en razones afectivas y de tipo valorativas (Oceja y Fernández-Dols 2006) en las que los ciudadanos asimilan las órdenes y propuestas de gobierno, a través de una emocionalidad que motiva a involucrarse positivamente con el orden establecido por las autoridades que gozan de esa cualidad de legitimidad, muy asociada a la confianza, es decir, la valoración de ese orden normativo como portador y expresión espontánea de unos valores morales, considerados primordiales para guiar el destino de todos los asociados. En este nivel, las expectativas de logros de bienestar colectivo configuran un imaginario cognitivo-afectivo que genera actitudes de aceptación del orden normativo y gubernamental hacia el logro de ese bienestar.

Debe existir una concordancia entre los valores morales, religiosos y de otra índole de los ciudadanos-administrados y los valores que las normas encarnan como un modo de vida establecido por el sistema político. La legitimidad es, según muchas investigaciones en el campo de la psicología jurídica y social, la variable más importante para predecir el cumplimiento normativo de los sujetos involucrados.

La percepción de legitimidad tiene un peso específico alto, en cuanto a cómo los ciudadanos evalúan el cumplimiento de la ley y demás normas. Esta evaluación muchas veces no es consciente ni basada en hechos o razones sino que surge de la emotividad y vivencia de coherencia individuo-norma. Juegan un papel, por supuesto, los principios personales de cada sujeto destinatario de la norma. Los politólogos establecen dos tipos de legitimidad: de origen, según si el gobierno



del Estado es producto de una competencia electoral justa; y de legitimidad en el ejercicio, en la que se destaca cómo los ciudadanos valoran la conducta apegada a las normas de las propias autoridades llamadas a cumplir y hacer cumplir las normas.

La validez de las normas, por otro lado, se relaciona con la percepción de vigencia por la mayoría de la ciudadanía. De esto surge el concepto de “norma perversa” que no es más que, al decir de Garrido, Masip y Herrero (2005) y Oceja, la norma que “a pesar de ser transgredida de forma general y permanente, se mantiene vigente”. Las normas perversas, bajo el prisma de la psicología jurídica pueden ser el origen frecuente de alteraciones del ordenamiento jurídico y social, dando lugar, con el transcurso del tiempo, a estructuras alternativas de conductas fuera de la ley, debido a un proceso de desmoralización ciudadana que induce comportamientos delictivos o cuasi delictivos por cuenta de una situación de “anomia”, término utilizado por el sociólogo Robert Merton. La anomia es la ausencia de cumplimiento de las normas y el resquebrajamiento de la sociedad. Esto repercute en la debilidad institucional y del Estado de derecho.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Un Estado de derecho como el que pretendemos vivir en Panamá, está organizado constitucionalmente con base al equilibrio de poderes públicos; ejecutivo, órgano encargado de cumplir y hacer cumplir las leyes y normas de convivencia social; el legislativo, el poder hacedor de leyes y de control político sobre el ejecutivo; y el judicial, el cual interpreta las leyes y dirime conflictos, contextualizando el ordenamiento legal a los

hechos bajo su escrutinio. La Procuraduría General de la Nación, ente encargado de perseguir los delitos y la Procuraduría de la Administración son los centinelas de la seguridad social y jurídica al actuar como órganos de control y promoción del cumplimiento de las normas legales al amparo de la doctrina constitucionalista.

La Ley 38 de 2000, que establece el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, le otorga a esta institución la función de coadyuvar en la buena gestión de la Administración Pública y vigilar el cumplimiento de las normas que regulan la actividad de la burocracia estatal, en tanto que prestadora de servicios a los usuarios. Por lo que, a la luz de lo planteado en relación a la conducencia de las normas, este ente estatal juega un rol primario en ese proceso de estabilidad social y de fortalecimiento del Estado de derecho.

Igualmente, el Órgano Legislativo, para desarrollar un papel más efectivo en la búsqueda de un orden legal más acorde a nuestra realidad, debe tener en cuenta la aceptación general de la ciudadanía, no solo por las normas jurídicas que emanan de su seno, sino de las actuaciones colectivas e individuales de sus integrantes, en lo concerniente a principios de transparencia y claridad de objetivos indispensables componentes del revestimiento de legitimidad de nuestro Estado de derecho.

Para que se cumpla la ley, el ciudadano debe ser educado desde sus primeros días de vida, en un ambiente que promueva conductas de obediencia y respeto a las normas y a las autoridades; debe recibir educación formal en un sistema educativo que inculque conductas de cooperación social

y promoción de una cultura jurídica básica. Por parte del sector estatal, se requiere un Órgano Legislativo ejemplar, que diseñe leyes que induzcan comportamientos de conducencia y en esto influye la manera cómo se redacta la misma ley desde su nacimiento. La técnica legislativa formal no es suficiente; los psicólogos jurídicos, sociólogos del derecho y tratadistas mencionan la “técnica legislativa psicológica” como instrumento favorecedor de la seguridad jurídica (Garrido, 2006). Consiste en la redacción clara y estructurada que tenga como objetivo la confluencia de factores emocionales, creencias y expectativas de la ciudadanía. En plena era de “mundialización” y “globalización”, conviviendo junto a tendencias más recientes de proteccionismos de identidades étnicas y culturales, marcadas por líneas de tensión social creciente, se requiere enfatizar en esta temática, por la cual se contraponen a la libre profusión legislativa bajo la guía de veleidades populistas y partidistas deletéreas, para la armonía y estabilidad del armazón institucional de nuestro orden jurídico y social.

La técnica legislativa psicológica en sociedades cada vez más complejas es un elemento promotor de una actividad legislativa estatal más racional, tomando en cuenta, irónicamente, la emotividad e irracionalidad, que no pocas veces, invade las decisiones políticas. Es el contacto ciudadano-Estado en dinámica armonía lo que puede garantizar, en el futuro inmediato, la estabilización de la nación panameña en las distintas vertientes de su quehacer cotidiano. Las leyes que sean producto de este proceso si se toman en cuenta los principios psicológicos que dan fundamento a la conducencia de las normativas estatales, gozarán de mayor legitimidad.

La Procuraduría de la Administración, atendiendo a su rol constitucional y legal de guardiana del Estado de derecho podría coordinar, en asociación con la Asamblea Nacional de Diputados, la Procuraduría General de la Nación, universidades y otros organismos públicos y privados, un plan dirigido a establecer líneas claras de principios de legislación y de promoción de una cultura jurídica parlamentaria robusta en legisladores y funcionarios de carrera. La psicología jurídica tiene un papel decisivo que jugar a este respecto. Este plan debe abarcar la promoción de valores de justicia y respeto a la ley. Estas guías, tomando el ejemplo del Parlamento y la Comisión Europea, deben nutrirse de principios de claridad, precisión, grado de obligación de la norma y al acto al que aplica, derechos a los que aplica, a quienes se dirige (funcionarios públicos o ciudadanos) y redacción concisa, entre otros lineamientos. (Oceja, Fernández-Dols, (2001) No solo son los aspectos ideológicos los que nutren de legitimidad a una norma sino también los procesos valorativos de los destinatarios de esas normas, lo que incluye los determinantes psicológicos de la conducta de conducencia.

BIBLIOGRAFÍA:

1. Garrido E., Masip J., Herrero, María C. *Psicología Jurídica*, Editorial Pearson/Prentice Hall, 2005.
2. Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019.
3. <https://docplayer.es/136924651-Tema-8-la-conducencia-de-la-norma-juridica.html>
4. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/28155/-Capitulo5psicologiajuridica2020mariacuartas.pdf?sequence=1&isAllowed=y> capítulo V de la



obre de María I. Cuartas Giraldo, titulada La psicología jurídica: Una fuente interdisciplinaria del derecho en Colombia, editada por la Universidad Santo Tomás.

5. <https://es.scribd.com/document/403429231/Ariel-Derecho-2003-HIERRO-Liborio-La-eficacia-de-las-normas-juridicas-pdf> obra de Liborio Hierro, titulada la eficacia de las normas jurídicas, de la casa editorial Ariel Derecho.

6. Oceja, LV., Jiménez, I. Hacia una clasificación psicosocial de las normas. <https://studylib.es/doc/4623383/hacia-una-clasificacion-psicosocial-de-las-normas>

Artículo publicado en la edición número 22 de la revista Estudios de Psicología, edición a cargo de la Fundación Infancia y Aprendizaje, la cual mantiene un acuerdo de publicación con Taylor & Francis Online para la publicación de sus revistas.

Actual panorama de la investigación sobre el envejecimiento en Panamá

Sofía Rodríguez Araña y Gabrielle B. Britton

Resumen:

GBB es Licenciada en Psicología por Vanderbilt University y Doctora en Neurociencias y Psicología por Indiana University. Investigadora Distinguida en el Sistema Nacional de Investigación (SNI) de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología, e Innovación (SENACYT) de Panamá. Co-fundadora de la Iniciativa de Investigación de Personas Mayores en Panamá, un programa de colaboración nacional dedicado a la investigación en salud de personas mayores en Panamá. Desde el año 2006, es investigadora del Centro de Neurociencias del Instituto de Investigaciones y Servicios de Alta Tecnología (INDICASAT AIP). Su investigación actual se centra en el deterioro cognitivo relacionado con la edad, incluyendo su progresión a la enfermedad de Alzheimer. Ha recibido subsidios de la SENACYT y National Institutes of Health (NIH) de EE.UU. Es becaria del programa Fulbright, colaboradora del grupo de trabajo Global Burden of Disease, Investigadora Asociada de la Escuela de Psicología de la Universidad Santa María la Antigua (USMA) y de University of South Florida College of Public Health, miembro de la Junta de Síndicos de la Fundación Ciudad del Saber, miembro fundadora del movimiento Ciencia en Panamá y miembro de la Junta Directiva de la Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia (APLAFA).

SRA es Licenciada en Psicología y cuenta con una mención en Ciencias Biológicas por la Florida State University. Actualmente trabaja como asistente de investigación en el Centro de Neurociencias en INDICASAT AIP y la Iniciativa de Investigación de Personas Mayores en Panamá. Dentro de sus intereses investigativos se encuentra el estudio del deterioro cognitivo en las personas mayores y su progresión a la enfermedad de Alzheimer y el estudio de los factores sociales y biológicos que influyen en el envejecimiento en la región latinoamericana.

Introducción

El aumento en el número de adultos mayores de sesenta años en todo el mundo y el concomitante aumento en la prevalencia de múltiples enfermedades crónicas son retos importantes de salud pública. Panamá, como la mayoría de los países, enfrenta el envejecimiento de su población, y, por tanto, comprender los procesos biológicos del envejecimiento y los factores que conducen a un envejecimiento saludable es una prioridad de la investigación en

salud. Las personas con múltiples afecciones crónicas tienen un estado funcional deficiente, un mayor uso de los servicios de salud, una atención inadecuada respecto a los cuidados, un mayor nivel de dependencia y un mayor riesgo de mortalidad. La demencia y el deterioro cognitivo son afecciones crónicas estrechamente asociadas a la edad, lo cual incidirá en que el número de personas con la enfermedad de Alzheimer (EA) y otras formas de demencia casi se triplique para el 2050. En este contexto, la investigación



geriátrica se ha enfocado en los determinantes de la salud en la vejez y en particular, de la salud cognitiva y la autonomía.

Se sabe poco sobre los factores de riesgo de la salud cognitiva y funcional de los adultos fuera de los países de altos ingresos, en parte porque, la investigación en salud enfocada en la adultez mayor en países de bajos y medianos ingresos es escasa, particularmente los estudios que incluyen biomarcadores. Además, se requieren estudios longitudinales que examinen el proceso de envejecimiento desde la mediana edad para establecer relaciones causales entre factores de riesgo/protección y el estado de salud en la tercera edad, y estos estudios son altamente costosos.

Teniendo en cuenta todos los factores que hacen del envejecimiento un reto no solo para la ciencia, sino para la política pública, invertir en la investigación sobre la salud y economía de la vejez para poder, retroactivamente, llegar a tener una población activa y sostenible, es de gran importancia para cualquier Estado. Cada vez la literatura científica sobre el envejecimiento llega a la conclusión que, envejecer no es sinónimo de fragilidad, enfermedad y dependencia [1].

La expectativa de vida a nivel mundial se ha alargado de forma significativa, lo cual se podría atribuir a los avances en la investigación sobre la salud temprana del ser humano y cómo esta ha cambiado la forma en la cual los gobiernos y la economía funcionan [2]. Se ha hablado mucho sobre la primera infancia, los posibles riesgos alimenticios y áreas que deben ser reforzadas en la crianza de los niños, sin embargo, muy poco se habla sobre cómo optimizar la vida de las personas mayores, creando oportunidades que

mantengan su calidad de vida y se les empodere en una sociedad cada vez más alejada de aquella que experimentaron en su juventud.

El mayor desafío de los gobiernos y su economía frente al envejecimiento de la población y tasas de natalidad cada vez más bajas [3] son las limitaciones de los sistemas de salud y de pensiones en la región latinoamericana, lo cual se denomina como dividendo de longevidad. El término hace alusión a conceptos que van más allá de la salud y bienestar de las personas mayores, y se centra en el impacto de una población más envejecida, pero sin aperturas de productividad, que llegar a cargar con condiciones crónicas los sistemas de salud y pensión. A esto se le suma el aumento de sentimientos edadistas y discriminatorios que limitan las posibilidades de empleo e independencia de las personas mayores, costándole al Estado más recursos en el mantenimiento de un estado de salud ya “frágil”, en vez de invertir con anticipación, en la prevención de las enfermedades asociadas al envejecimiento. Por lo tanto, la producción de evidencia científica que sirva de base para la toma de decisiones en temas de salud pública debería ser una de las prioridades en la agenda de la gestión del presupuesto nacional [4].

La investigación nacional en salud de las personas mayores

La Iniciativa de Investigación de Personas Mayores en Panamá (PARI, por su sigla en inglés), es un programa que desde el 2011 ha invertido en desarrollar la infraestructura necesaria para generar un primer diagnóstico del estado funcional de personas mayores de Panamá, utilizando un enfoque longitudinal

para determinar los principales factores asociados a la salud cognitiva y la fragilidad, incluyendo marcadores biológicos. Nuestro objetivo en PARI es determinar el valor pronóstico de los biomarcadores con respecto a la salud cognitiva y la fragilidad en cohortes de personas mayores en Panamá, así como la medida en que los marcadores biológicos actúan como mediadores de los efectos de la edad en el envejecimiento saludable.

La Década del Envejecimiento Saludable (2021-2030) es una oportunidad única para hacer un llamado de atención sobre la importancia de invertir en la investigación enfocada en personas mayores en Panamá. La pandemia de coronavirus (COVID-19), que inició a principios de la década, ha tenido un impacto devastador, y ha puesto al descubierto enormes desigualdades en la manera en que envejecemos y, por tanto, en nuestra capacidad de resistencia a estos impactos. La pandemia seguirá presentando serios desafíos para todos los países durante muchos años. La inversión que busca fortalecer la investigación en salud enfocada en la adultez mayor en el contexto de esta nueva realidad es de alta prioridad.

Las proyecciones de envejecimiento de la población sugieren que para 2025 alrededor de tres cuartas partes de la población mundial de 60 años de edad y más, residirá en los países de bajo y mediano ingreso [5]. Esta última etapa de la transición demográfica, producto de la disminución de la fecundidad y la mortalidad infantil, combinada con una mayor esperanza de vida, va acompañada de importantes desafíos sociales y económicos, asociados con el cuidado de una población adulta cada vez mayor. En Panamá, con una población de 4 millones

(2017), se ha puesto poco énfasis en los programas para prevenir y gestionar los factores de riesgo de los problemas de salud asociados con el envejecimiento más prevalentes.

Tomando en cuenta la creciente población de adultos mayores en Panamá - se espera que las personas de 60 años y más, representen el 23.5% de la población para el 2050[4] - es de alta prioridad abordar problemas de salud relacionados con el envejecimiento. PARI es el primer programa nacional de factores de salud relacionados con la edad. Somos un grupo académico-científico donde la cooperación interinstitucional y multidisciplinaria es la modalidad, con el objetivo de avanzar en el conocimiento sobre la salud cognitiva y funcional del adulto mayor. Debido al rápido crecimiento de la población hispana en América, esta línea de investigación contribuye no solo a la investigación nacional, sino también a estudios internacionales relacionados con el envejecimiento en hispanos. PARI tiene como principal objetivo desarrollar una base de datos de factores demográficos, clínicos y genéticos asociados a la fragilidad y al riesgo de padecer deterioro cognitivo leve (DCL) y su progresión a la enfermedad de Alzheimer (EA), como el genotipo apolipoproteína E (ApoE), enfermedades crónicas no transmisibles (ENT), y marcadores biológicos en sangre, utilizando un enfoque longitudinal [6].

Con este fin, desde 2011 PARI ha desarrollado los primeros datos clínicos en dos cohortes de adultos mayores. La primera cohorte, reclutada desde el Servicio de Geriátrica del Complejo Hospitalario de la Caja de Seguro Social (CSS), consistió en 423 participantes con una edad media de 79.1 años [desviación estándar (DE) = 7.7]. El objetivo de esta cohorte fue evaluar la



función cognitiva en personas mayores y examinar su relación con factores demográficos, de salud y genéticos. El protocolo completo fue publicado en 2019 [6] y en publicaciones varias reportamos asociaciones entre factores sociodemográficos y clínicos y una amplia gama de variables cognitivas y de la función diaria, muchas de las cuales fueron consistentes con la literatura internacional [7]–[12]. Por ejemplo, observamos que el nivel educativo ($M=7.3$ años) estuvo inversamente relacionado con la edad, siendo los participantes de mayor edad los que tuvieron los niveles de educación más bajos. El 59.7% de las personas mayores de 85 años tenían deterioro cognitivo, consistente con otros estudios en la región en individuos con bajos niveles (<10 años) de educación [13]. Los participantes mayores de 85 años puntuaron más bajo en pruebas cognitivas, y tenían más limitaciones funcionales y síntomas depresivos[9], [14]. En la misma cohorte, establecimos que la edad y la expresión, de por lo menos, una copia del alelo E4 de APOE (APOE4), el factor de riesgo genético más fuertemente asociado a la EA, son los factores de riesgo asociados con el DCL y la EA, en panameños, lo cual fue uno de nuestros resultados más destacados[6]. De acuerdo con diversos estudios en cohortes no hispanas, participantes que expresan, por lo menos una copia de APOE4 fueron 5 veces más propensos de padecer DCL o EA que aquellos que no expresan APOE4. Estos resultados resaltan el potencial del tamizaje genético por APOE para la identificación de personas con mayor riesgo de demencia, como se practica en otros países.

Al mismo tiempo, establecimos una línea de investigación en biomarcadores de la EA en sangre, un área relativamente nueva, pero de rápido crecimiento de investigación global de la

EA, por medio de una colaboración con el Centro de Ciencias de la Salud de la Universidad del Norte de Texas [15], [16]. Primero, demostramos que un panel de 21 proteínas podría distinguir de manera confiable a los individuos con EA de los controles sanos [12]. En estudios posteriores que analizan datos de biomarcadores en cuatro cohortes (PARI junto con 3 cohortes de EEUU), mostramos que en los datos agrupados de un panel de 24 proteínas de sangre, los biomarcadores para detectar la EA tenían una excelente precisión diagnóstica ($AUC=0.90$) y poder predictivo negativo (0.95) [17]. Es decir, la prueba identifica con alta precisión a aquellas personas que no requieren seguimientos y evaluaciones adicionales, lo cual es esencial para descartar a los individuos que no presentan riesgos y enfocar recursos en aquellos que posiblemente estén en riesgo de padecer la EA. Cabe destacar que, un análisis de sangre, como primer paso en el proceso de diagnóstico, en atención primaria, pudiera reducir significativamente los costos, que representan una barrera importante en los servicios sociales y de salud en entornos de bajos recursos como Panamá.

En 2016 se inició una segunda cohorte (comunitaria, en curso, $N=470$), que busca establecer la línea base de perfiles preclínicos neuropsicológicos, es decir, antes de que los síntomas del deterioro cognitivo o la demencia se presenten. En esta cohorte, que incluye adultos de 60 años de edad y mayores, continuamos recolectando muestras de sangre en visitas presenciales cada 18-24 meses, y nuestra meta es dar seguimiento a estas personas por los siguientes 15 años. También, ampliamos nuestro análisis para incluir la utilidad del perfil de biomarcadores para indicar el riesgo por deterioro cognitivo incidente. Basado en nuestros hallazgos hasta la

fecha y, considerando el tiempo y costo-efectividad de los análisis de sangre en la atención primaria, consideramos que esta es una línea de investigación prometedora [6].

Envejecimiento en el contexto de pandemia

El 8 de marzo del 2020, el Gobierno de Panamá confirmó el primer caso de enfermedad por coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) en el país. Prontamente, el Gobierno decidió, al igual que muchos países de la región, entrar en un toque de queda nacional con el propósito de prevenir posibles contagios en la población general panameña. Rápidamente, científicos alrededor del mundo iniciaron estudios sobre los efectos directos (e. g., cómo se desarrolla la enfermedad, efectos secundarios de la enfermedad) e indirectos (e. g., aislamiento preventivo, trabajo y educación desde casa, riesgos económicos) del virus en la población. Aunque hoy sabemos que todos los grupos de edad corren el riesgo de contraer COVID-19, desde el inicio de la pandemia fue evidente que las personas mayores enfrentan un riesgo significativo de desarrollar un cuadro grave y de morir debido a los cambios fisiológicos y comorbilidades asociados al envejecimiento [18]. En todos los países sin excepción, los adultos mayores experimentaron efectos adversos desproporcionadamente mayores desde el inicio de la pandemia, incluidas complicaciones más graves, mayor mortalidad, preocupaciones sobre interrupciones en sus rutinas diarias y acceso a la atención, y preocupaciones de que el aislamiento agravaría las condiciones de salud mental existentes.

Por esta razón, desde marzo 2020, PARI suspendió las actividades presenciales con los voluntarios enrolados en el estudio de cohorte e

implementamos una adenda al protocolo para realizar llamadas telefónicas de seguimiento a los participantes respecto a la salud cognitiva, emocional y global. El primer seguimiento se realizó a pocos meses de inicio de la pandemia, y un segundo seguimiento tuvo lugar en febrero y marzo del 2021, por lo cual pudimos comparar las evaluaciones pre-pandemia con datos obtenidos en dos puntos en el tiempo, durante la pandemia, que pudieran arrojar luz sobre las posibles secuelas del COVID-19 en la salud cognitiva de personas mayores en el país.

Análisis preliminares de la primera llamada muestran el estado cognitivo y de salud mental de 278 participantes de la cohorte de 470 personas mayores que pudimos contactar. Esta encuesta reveló que más de la mitad de los participantes reportaron dificultades cognitivas desde que inició la pandemia, además de síntomas relacionados a la ansiedad y depresión. En la figura 1 se detalla el rendimiento de los participantes en las preguntas de cognición, depresión y ansiedad, en grupos de sexo y rango de edad. Entre las diferencias de género, las mujeres mayores de 70 años reportaron más problemas en su rendimiento cognitivo, como también más síntomas depresivos y de ansiedad. Los hombres menores de 70 años también presentaron índices altos de problemas de cognición y síntomas de ansiedad, mientras que los hombres mayores de 70 años presentaron un mejor rendimiento en comparación a los demás grupos en las preguntas realizadas en la encuesta.

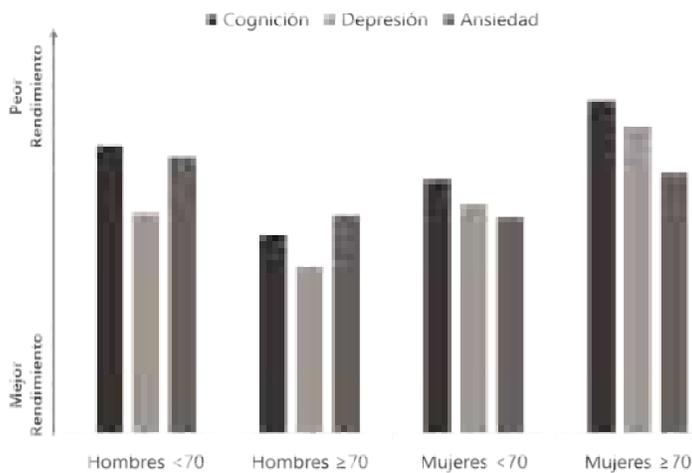


Figura 1. Rendimiento de cognición, depresión y ansiedad por edad y sexo.

Entre los resultados preliminares, aproximadamente el 10% ha tenido dificultades para realizar sus actividades habituales. Esto es particularmente relevante ya que en la evaluación de los mismos participantes que tuvo lugar antes de la pandemia, solo un 3.7% de las mujeres y el 1.6% de los hombres reportaron tener dificultades para realizar actividades habituales. En la figura 2 se observan los porcentajes de participantes categorizados por rango de edad y sexo, que reportaron tener problemas con su memoria y agresividad/irritabilidad subjetiva durante las últimas dos semanas en el momento de la entrevista telefónica.

Respecto a la memoria, un 36.5% de las mujeres mayores de 70 años fueron quienes reportaron mayor pérdida de memoria desde que inició la pandemia, al igual que un 25.0% de los hombres menores de 70 años. Los grupos que reportaron menor pérdida subjetiva de memoria fueron, el grupo de hombres mayores de 70 años (15.9%) y las mujeres menores de 70 años (20.9%). Un alto porcentaje de mujeres menores a 70 años (34.9%) y hombres menores de 70 años (37.5%)

reportaron sentirse más agresivos(as) o irritables desde que empezó la pandemia. El grupo de participantes con menor agresividad subjetiva fue el de los hombres mayores de 70 años (20.5%), mientras que las mujeres mayores de 70 años (31.1%) están en un punto intermedio en cuanto la agresividad subjetiva.

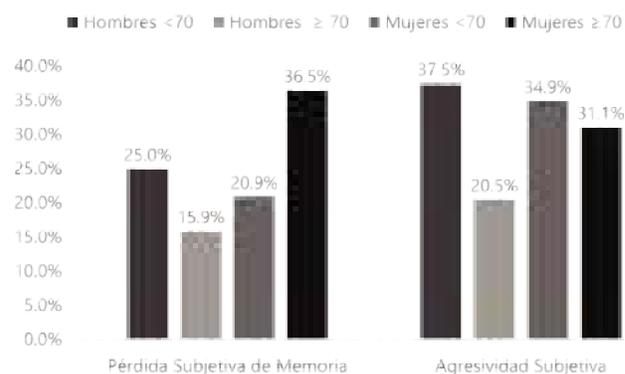


Figura 2. Porcentaje de pérdida subjetiva de memoria y agresión subjetiva por sexo y edad.

En cuanto a los participantes que no se pudieron contactar (n=191), se hicieron análisis descriptivos comparándolos con los participantes que sí fueron contactados respecto a la edad, educación, independencia en las actividades de la vida diaria y salud cognitiva. En la tabla 1 encontramos que los participantes que no respondieron las llamadas de seguimiento, no solo tenían una edad promedio mayor al grupo que sí participó de las llamadas de seguimiento, sino que, también tenían menos años de escolaridad, ya presentaban déficits cognitivos significativos antes de la pandemia, específicamente en la función ejecutiva, y presentaban limitaciones en sus actividades instrumentales de la vida diaria. Es decir, las personas mayores que no se lograron captar en las llamadas de seguimiento durante la pandemia son significativamente menos saludables que las personas que participaron en

las llamadas de seguimiento, lo cual sugiere que las estimaciones derivadas de las personas que sí participaron subestiman los problemas de salud cognitiva y funcional que arrojó este estudio.

Tabla 1. Diferencias de pre-pandemia entre Participantes que completaron la llamada de seguimiento y los que no.

	Completaron la Llamada (n=279)	No Completaron la Llamada (n=191)	Sig.
# de Mujeres ^b	218 (78.1%)	140 (73.3%)	-
Edad ^a	69.8(6.2)	70.2(7.6)	-
Años de Educación ^a	16.5(4.3)	15(4.7)	*
# de Enf. Crónicas ^a	2(1.4)	1.8(1.4)	-
Cognición Subjetiva	↓	↑	-
Cognición Objetiva	↑	↓	-
Función Ejecutiva	↑	↓	*
Actividades Básicas de la Vida Diaria	↑	↓	-
Actividades Instrumentales de la Vida Diaria	↑	↓	*

Nota. ^a Valores representan promedio y desviación estándar.

^b Valores representan número y porcentaje.

* Diferencia estadísticamente significativa.

- No tiene diferencia estadísticamente significativa.

CONCLUSIONES

En países de bajos y medianos ingresos son escasos los estudios longitudinales enfocados en la cognición y salud mental de adultos mayores, y aún menos los que incluyen biomarcadores en sangre. El programa PARI ha puesto a Panamá entre los pocos países latinoamericanos enfocados en estudiar la salud de personas mayores con un enfoque prospectivo.

El estudio de los factores en salud asociados al envejecimiento debe ir cambiando de un enfoque

en tratamientos de condiciones en la vejez ya sentadas en el individuo, a un enfoque que busque optimizar la salud y minimizar la dependencia de las personas, como medida de prevención ante una expectativa de vida más larga, pero proclive a enfermedades crónicas.

El trabajo que hacemos en PARI contempla la investigación desde múltiples aristas dentro de las disciplinas de la ciencia biomédica y la psicología, cuyos nexos con los estudios de la población, cultura y sociedad son tanto estrechos como necesarios.

La Década del Envejecimiento Saludable (2021-2030) es un llamado a entender las implicaciones de la transición demográfica, y la investigación enfocada en personas mayores en Panamá, es un aspecto fundamental de este esfuerzo. Durante la pandemia por COVID-19 se ha evidenciado cómo las personas mayores han sido desproporcionadamente afectadas por el virus y el confinamiento y, sin embargo, hasta el momento poco se ha explorado este tema en la región. La población mundial está alcanzando a vivir vidas mucho más largas, pero no necesariamente con buena salud, de modo que los aumentos en la esperanza de vida han superado los avances en la esperanza de vida saludable. Dado que Panamá enfrenta esta realidad respecto al envejecimiento de su población, comprender el envejecimiento es de alta prioridad para optimizar el uso de los recursos del Estado destinados a la salud pública, legislación y economía, asociados a los cambios demográficos que experimenta el país. Esto solo se podrá lograr con una mayor inversión en la investigación científica y un compromiso por parte del Estado en forma de políticas a largo plazo.



AGRADECIMIENTOS

PARI es un programa multidisciplinario nacional. Agradecemos al Dr. Alcibiades Villarreal, cofundador del programa, Dra. María B. Carreira, Mgter. Shantal Grajales, y Lcda. Ambar Pérez-Lao del INDICASAT AIP y la Dra. Diana Oviedo, de la Universidad Santa María la Antigua (USMA), y el personal médico de los servicios de Neurología, Geriátrica, Radiología, y Psiquiatría, y el Laboratorio de Trasplantes del Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid. Agradecemos también el apoyo financiero de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), la USMA, el Sr. Arturo Melo (q.e.p.d.) y el Sistema Nacional de Investigación (SNI) de la SENACYT. Por último, un reconocimiento especial a la participación de más de 1000 voluntarios de los estudios del programa PARI desde el 2011.

REFERENCIAS

- [1] World Health Organization, “Decade of Healthy Ageing,” World Heal. Organ., 2020.
- [2] United Nations and Department of Economic and Social Affairs, World Population Ageing 2019. 2019.
- [3] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, World Fertility and Family Planning. 2020.
- [4] Aranco, Natalia, et al, “Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe,” Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, p. 101, [Online]. Available: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-envejecimiento-y-dependencia-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- [5] World Health Organization, “Active ageing: a policy framework,” World Heal. Organ., 2002, doi: 10.1080/tam.5.1.1.37.
- [6] Britton, G., et al, “Panama Aging Research Initiative: Lessons from the Field”, MEDICC Rev., vol. 21, no. 2-3, 2019, pp. 54-58.
- [7] G. B. Britton et al., “Inflammatory Biomarkers, Depressive Symptoms and Falls Among the elderly in Panama,” Curr. Aging Sci., vol. 11, no. 4, pp. 236-241, 2019, doi: 10.2174/1874609812666190215125104.
- [8] D. C. Oviedo et al., “Vascular biomarkers and ApoE4 expression in mild cognitive impairment and Alzheimer’s disease,” AIMS Neurosci., vol. 5, n.º 2, pp. 148-161, 2018, doi: 10.3934/NEUROSCIENCE.2018.2.148.
- [9] Villarreal, A. E., et al, and P. A. R. Initiative, “Cognitive Impairment, Depression, and Cooccurrence of Both among the Elderly in Panama: Differential Associations with Multimorbidity and Functional Limitations,” Biomed Res. Int., vol. 2015, 2015, doi: 10.1155/2015/718701.
- [10] Villarreal, A. E., et al., “Limitations in Activities of Daily Living among Dementia-Free Older Adults in Panama,” Ageing Int., vol. 43, n.º 2, 2018, pp. 237-253, doi: 10.1007/s12126-018-9321-2.
- [11] Villarreal, A. E., et al., “Characterization of Alzheimer’s Disease and Mild Cognitive Impairment in Older Adults in Panama,” J. Alzheimer’s Dis., vol. 54, n.º. 3, 2016, pp. 897-901, doi: 10.3233/JAD-160402.
- [12] Villarreal, A. E., et al “Serum-based protein profiles of Alzheimer’s disease and mild cognitive impairment in elderly Hispanics,” Neurodegener. Dis. Manag., vol. 6, n.º. 3, 2016, pp. 203-213, doi: 10.2217/nmt-2015-0009.
- [13] Arizaga, R. L., et al., “Cognitive impairment and risk factor prevalence in a population over 60 in Argentina,” Dement. e Neuropsychol., vol. 8, n.º. 4, 2014, pp. 364-370, doi: 10.1590/S1980-57642014DN84000010.

- [14] Villarreal, A. E., et al., "Limitations in Activities of Daily Living among Dementia-Free Older Adults in Panama," *Ageing Int.*, vol. 43, n°. 2, 2018, pp. 237–253, doi: 10.1007/s12126-018-9321-2.
- [15] O'Bryant, S. E., et al., "Validation of a serum screen for Alzheimer's disease across assay platforms, species and tissues," *J. Alzheimer's Dis.*, vol. 42, n°. 4, 2014, pp. 1325–1335, doi: 10.3233/JAD-141041.Validation.
- [16] O'Bryant, S. E., et al., "A serum protein-based algorithm for the detection of Alzheimer disease," *Archives of Neurology*, vol. 67, n°. 9., 2010, pp. 1077–1081, doi: 10.1001/archneurol.2010.215.
- [17] O'Bryant, S. E., et al., "A blood screening test for Alzheimer's disease," *Alzheimer's Dement. Diagnosis, Assess",. Dis. Monit.*, vol. 3, 2016, pp. 83–90, doi: 10.1016/j.-dadm.2016.06.004.
- [18] Centers for Disease Control and Prevention, "Evidence used to update the list of underlying medical conditions that increase a person's risk of severe illness from COVID-19," *U.S. Dep. Heal. Hum. Serv.*, vol. 2019, 2020, pp. 1–6.



Calle 34, Ave. Cuba, La Exposición - Antiguo Palacio de Artes, Panamá, República de Panamá

Central Telefónica: (507) 500-3350 / Telefax: (507) 500-3309

pocadmon@procuraduria-admon.gob.pa

www.procuraduria-admon.gob.pa